



El servicio público
es de todos

Función
Pública

Metodología para mejorar los trámites empresariales a nivel territorial relacionados con indicadores *Doing Business*

VERSIÓN 1

Dirección de Transparencia
Participación y Servicio al
Ciudadano

DICIEMBRE DE 2019

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

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

Armando López Cortés

Director Jurídica

Elaborado por:

Manuel Fernández Ochoa
Grupo de Análisis y Política

Con el apoyo de:

Jady Milena Muñoz Agudelo
Luz Miriam Díaz Díaz

Bajo la coordinación de

Elsa Yanuba Quiñones Serrano
Coordinadora del Grupo de Análisis y Política

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

Susana Bonilla Guzmán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 n.º 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.

Tabla de contenido

1.Introducción	4
<hr/>	
2.Delimitación conceptual	6
<hr/>	
3.Medición <i>Doing Business</i>	11
<hr/>	
4.¿Cómo usar la presente metodología?	14
4.1. ¿A quién van dirigidas las orientaciones metodológicas?.....	14
4.2. ¿Cuál es la estructura de la metodología?.....	15
4.3.¿Cuáles son los criterios diferenciales que contempla la ruta metodológica?	16
<hr/>	
5.Ruta metodológica	18
5.1. Paso 1: preparación y priorización	18
5.2. Paso 2: evaluación de capacidades (administrativas, presupuestales, tecnológicas y normativas) y selección del tipo de intervención.....	28
5.3. Paso 3: intervención a través de la experimentación mediante acciones estandarizadas de mejora.....	29
5.4. Paso 4: intervención a través de la experimentación mediante ejercicios de cocreación para la ideación e innovación	30
5.5. Paso 5: implementación de esquema de evaluación <i>ex post</i>	39
5.6. Paso 6: sistematización de la experiencia para ser referenciada en la metodología	40
<hr/>	
6.Bibliografía	41
7.Anexos	43

1. Introducción

La presente metodología responde a una de las exigencias de la política de formalización empresarial señalada en el documento Conpes 3956 de 2019, que establece, entre otros aspectos, la necesidad de mejorar los resultados territoriales de Colombia en la medición internacional del *Doing Business* del Banco Mundial, dicha medición identifica la facilidad para hacer negocios en cada país y, en el caso colombiano, a nivel territorial, su desagregación se asocia directamente con la evaluación de los trámites relacionados con cuatro indicadores concretos¹: i) apertura de una empresa, ii) obtención de permisos de construcción, iii) registro de propiedades y iv) pago de impuestos.

Los indicadores *Doing Business* permiten una comparación anual entre los países objeto de medición²; lo anterior, gracias a la estandarización de los criterios de evaluación que se centran en la identificación de los tiempos y costos asociados a la apertura y operación de una empresa. Ahora bien, además de la medición internacional —comparativa entre países—, el Banco Mundial calcula también los indicadores *Doing Business* de forma subnacional mediante la evaluación de los trámites empresariales a nivel territorial en cada país. Dicha medición, para el caso colombiano, tiene por objeto todas las ciudades capitales de departamento.

Gracias al *Doing Business* es posible comparar, en términos de tiempos y costos, la facilidad para hacer negocios y crear empresa en las 32 ciudades capitales

- 1 Tales indicadores han sido priorizados en las orientaciones de la presente metodología producto de la disponibilidad de información frente a estos a nivel territorial y, también, como resultado de la necesidad de focalizar los primeros esfuerzos institucionales derivados de la estructuración de este documento. Sin embargo, a pesar de que los otros indicadores *Doing Business* del Banco Mundial, tales como “comercio transfronterizo”, “cumplimiento de contratos” y “resolución de insolvencia”, entre otros, no son objeto de evaluación subnacional en Colombia, es necesario que a futuro se incluyan lineamientos en la presente metodología que incorporen trámites vinculados a dichos indicadores.
- 2 La medición nacional del *Doing Business* elaborada por el Banco Mundial permite la comparación entre países y en Colombia mide los trámites asociados a diez indicadores objeto de medición exclusivamente en Bogotá. En la medición subnacional se puede hacer la comparación interna entre ciudades colombianas, y se calcula la evaluación *Doing Business* para las 32 ciudades capitales de departamento a través de la priorización de cuatro indicadores: i) apertura de una empresa, ii) obtención de permisos de construcción, iii) registro de propiedades y iv) pago de impuestos.

de departamento en Colombia. Así, las diferentes mediciones subnacionales, en especial la última realizada en 2017, hacen evidente la necesidad de impulsar un cierre de brechas a lo largo del territorio colombiano con el fin de promover la formalización, el emprendimiento y la inversión. El Conpes 3956 de 2019 busca responder a esa necesidad con la presente metodología.

El objetivo es mejorar los trámites empresariales a nivel territorial y que están relacionados con indicadores *Doing Business*, este aspecto exige, además, que las orientaciones aquí contenidas contemplen un enfoque de innovación y de participación que permita que tanto emprendedores como empresarios sean actores fundamentales en la definición e implementación de acciones de mejora en trámites de su interés.

El presente documento se estructura en cuatro apartados: i) delimitación conceptual que aterriza las definiciones que son trabajadas de forma transversal en las orientaciones posteriores, ii) contextualización del alcance de la medición *Doing Business* del Banco Mundial, iii) orientaciones preliminares para hacer uso de la metodología contemplada y iv) ruta metodológica que orienta a cada usuario en la identificación de capacidades y oportunidades para implementar acciones de mejora en trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados, ya bien se a través de la adopción de ventanillas únicas, la implementación de acciones estandarizadas de mejora o el desarrollo de ejercicios de experimentación a través de la cocreación de alternativas innovadoras con base en la experiencia de los usuarios (empresarios y emprendedores).

Finalmente, dicha ruta metodológica incorpora también un esquema de evaluación posterior a la ejecución de las mejoras implementadas y un lineamiento para la sistematización de buenas prácticas.

Cabe señalar que la metodología que aquí se presenta ha sido estructurada de tal forma que puede ser mejorada a través del tiempo; por ejemplo, con la incorporación de herramientas adicionales o mediante lecciones aprendidas de los ejercicios piloto en su implementación. De igual forma, es posible adicionar lineamientos frente a otros indicadores *Doing Business* no priorizados o fortalecer las acciones estandarizadas de mejora como resultado de nuevos ejercicios de experimentación y cocreación a lo largo del territorio nacional.

2. Delimitación conceptual

Los lineamientos metodológicos que estructuran la presente guía asumen la forma de una ruta “paso a paso” que orienta el ejercicio de mejora de los trámites territoriales asociados a los indicadores *Doing Business*; así, cada uno de los apartados del documento prioriza una finalidad práctica que, no obstante, contempla diferentes elementos conceptuales de forma transversal que sustentan la puesta en marcha de la ruta en cuestión.

Por lo anterior, es preciso delimitar algunos conceptos clave que dan cuenta de la necesidad de implementar las orientaciones aquí consignadas pues, por ejemplo, es de vital importancia reconocer con especial atención la diferencia conceptual entre “trámite”, “otro procedimiento administrativo” y “otro requerimiento asociado”.

A continuación se presentan algunas definiciones de los conceptos que serán abordados de forma transversal a lo largo de los diferentes apartados:

Trámite: “conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado, dentro de un proceso misional y que deben efectuar los ciudadanos, usuarios o grupos de interés ante una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación, prevista o autorizada por la ley” (artículo 3, Resolución 1099 de 2017).

Otro procedimiento administrativo (OPA): “conjunto de requisitos, pasos o acciones dentro de un proceso misional que determina una entidad u organismo de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas para permitir el acceso de los ciudadanos, usuarios o grupos de interés a los beneficios derivados de programas o estrategias cuya creación, adopción e implementación es potestativa de la entidad” (artículo 3, Resolución 1099 de 2017).

Otro requerimiento asociado: pasos, exigencias o requisitos que no cumplen con los criterios necesarios para ser catalogados como un trámite o como otro procedimiento administrativo, pero que son exigidos por entidades públicas que regulan o controlan actividades habituales o específicas del ciudadano o del empresario, o por particulares que inciden en dichas actividades. Los otros requerimientos asociados, por tanto, pueden afectar, en términos de tiempos y costos, el acceso a derechos, el ejercicio de actividades o el cumplimiento de obligaciones. Algunos ejemplos de otros requerimientos asociados son: el manejo interno de peticiones, quejas, reclamos y denuncias; las asesorías y acompañamientos requeridos por los usuarios de la respectiva entidad; requerimientos de particulares asociados a temas financieros de entidades bancarias o las capacitaciones a terceros (cuando no sean instituciones educativas).

Regulación: es la ley que establece y regula las autorizaciones, requisitos o permisos asociados a un trámite de una entidad pública que, por tanto, faculta a un tercero para el ejercicio de actividades, derechos o el cumplimiento de obligaciones. Así, frente a la reserva legal de permisos, licencias o requisitos, la Ley 962 de 2005 señala que “para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta” (artículo 1).

Cadena de trámites: “es la relación de dos o más trámites que implica la interacción entre dos o más entidades o particulares que ejerzan funciones administrativas, con el propósito de cumplir con los requisitos de un determinado trámite” (artículo 3, Resolución 1099 de 2017). La identificación de cadenas de trámites es de vital importancia en la configuración de posibles ejercicios de mejora o racionalización de trámites a través de la implementación de ventanillas únicas.

Racionalización de trámites: “es la implementación de actividades relacionadas con la simplificación, estandarización, eliminación, optimización y automatización de trámites y procedimientos administrativos, que busca disminuir costos, tiempos, requisitos, pasos, procedimientos y procesos, mejorar canales de atención, facilitando a los ciudadanos, usuarios y

grupos de interés el acceso a sus derechos, el ejercicio de actividades y el cumplimiento de sus obligaciones." (Resolución 1099 de 2017).

Ventanillas únicas: son plataformas que permiten que un usuario pueda hacer contacto con el Estado para la obtención de un servicio, el acceso a un derecho o el pago de una obligación, a partir de la confluencia de una cadena de trámites en un único punto de acceso de cara al usuario. Este único punto de acceso gestiona, de manera integrada, la realización de trámites que están en cabeza de una o varias entidades.

Sistema único de información de trámites (SUIT): "es el instrumento de acceso a la información de los trámites y otros procedimientos administrativos del Estado, y única fuente válida de información exigible y oponible a los ciudadanos, usuarios y grupos de interés. Así mismo, es la herramienta que facilita la implementación de la política de racionalización de trámites establecida en la Ley 962 de 2005 y en el Decreto Ley 019 de 2012" (artículo 3, Resolución 1099 de 2017).

Gobierno abierto: es un concepto que agrupa una serie de obligaciones orientadas a elevar la capacidad de las autoridades públicas frente a las exigencias sociales. El gobierno abierto se centra en reconocer que los ciudadanos reclaman mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de tecnología por parte de las autoridades. Estos cuatro elementos, al interactuar e implementarse de forma conjunta, potencializan la transformación de los gobiernos y fortalecen la democracia. Así, Oszlak (2013) define el gobierno abierto como aquel [gobierno] que se abre a un proceso interactivo con los ciudadanos a través de una relación de doble vía en la que estos pueden expresar sus opiniones sobre políticas o proyectos gubernamentales, coparticipar en la producción de bienes o servicios públicos o intervenir activamente en el seguimiento, control y evaluación de la gestión estatal.

Gobernanza: según la Comisión Australiana del Servicio Público (2010), la gobernanza en el servicio público contempla un conjunto de responsabilidades, prácticas, políticas y procedimientos ejercidos por las entidades estatales que: i) proveen una directiva estratégica; ii) aseguran el logro de objetivos; iii) controlan el riesgo; iv) utilizan los recursos con

responsabilidad y v) rinden cuentas. La gobernanza hace referencia a la manera como se toman las decisiones y la forma como se implementan; no en vano Prats (2001) ya la definía como el marco de reglas, instituciones y prácticas que limitan e incentivan el comportamiento de los individuos y las organizaciones.

El concepto de gobernanza presenta, en consecuencia, un carácter flexible. Es decir, parece determinarse formalmente, pero su contenido se concibe como el resultado de un contexto histórico, político, administrativo y social. Por ello, se han revisado dos posibles enfoques (contenidos) del concepto de gobernanza, uno gerencial y otro colaborativo; y, a partir de esa revisión, se ha optado por apropiarse el enfoque colaborativo en la presente metodología, producto del alcance de la participación ciudadana que allí se contempla. A continuación se presentan las características de dichos enfoques y se señala que:

- * En la **gobernanza gerencial** la participación se limita al reconocimiento de las preferencias y del grado de satisfacción de los ciudadanos, lo cuales son concebidos como consumidores o clientes y la relación entre gobierno y sociedad se funda primordialmente en un modelo contractual, donde se legitiman políticas predefinidas (Zurbriggen Cristina y González Mariana, 2014, p. 355).
- * El enfoque de **gobernanza colaborativa** identifica la necesidad de confluencia de diferentes actores y grupos sociales que dialogan sobre diversos aspectos sustantivos de las políticas públicas y que, por lo tanto, promueven la construcción deliberativa de espacios públicos en todo el ciclo de vida de la gestión. Tales espacios presentan, como característica fundamental, procesos de movilización social orientados al reconocimiento de los ciudadanos como actores legítimos en la definición de políticas y soluciones a problemáticas sociales. Así, Zurbriggen y Otros (2014) buscan resaltar un modelo de gobernanza colaborativa en el que ciudadanos y comunidades desempeñan un papel activo en la cocreación de servicios y políticas públicas, a la vez que las nuevas tecnologías de la información habilitan otras formas de participación, incluyendo aquellas asociadas a la mejora de trámites y servicios.

Innovación: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2005) define el concepto de innovación como: “la implementación de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), (...) proceso, (...) método de mercado, (...) método organizativo en prácticas empresariales, [o una nueva] organización del lugar de trabajo o [de] relaciones exteriores” (Manual de Oslo, p.56).

Así, el Manual de Oslo referencia cuatro ámbitos para la innovación: producto, proceso, mercadotecnia y organización. Aspectos que serán retomados metodológicamente a lo largo del presente documento.

Consulta pública para expedición de regulaciones: en el marco del documento Conpes 3816 de 2014, que orienta la política de mejora normativa en el país, se concibe el uso de la consulta pública como el ejercicio de participación ciudadana idóneo para generar regulaciones de interés general con la participación de todos los interesados, mejorando así la interacción continua entre el Estado y la sociedad, fortaleciendo la confianza, efectividad y transparencia institucional. La consulta pública se consolida entonces como una herramienta fundamental para garantizar la calidad de las normas a partir de su ajuste a los principios constitucionales y la necesidad de brindar seguridad jurídica en el ejercicio de regulación.

3. Medición *Doing Business*

Los indicadores *Doing Business* son contruidos por el Banco Mundial para medir la facilidad de hacer negocios en cada país; para Colombia, esta medición, se realiza, en el caso subnacional, a través de la evaluación de los trámites relacionados con cuatro indicadores en las 32 ciudades capital de departamento, a saber: i) apertura de una empresa; ii) registro de propiedades; iii) obtención de permisos de construcción y iv) pago de impuestos. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de los indicadores en mención, además de algunos puntos de diagnóstico referidos por el Banco Mundial:

Tabla 1. Indicadores *Doing Business*

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	BREVE DIAGNÓSTICO
Apertura de una empresa	Registra todos los trámites requeridos oficialmente, o que se necesitan en la práctica, para que un empresario pueda abrir y operar formalmente una empresa industrial o de comercio.	Abrir una empresa en las ciudades pequeñas de Colombia toma el triple de tiempo que en las ciudades grandes, debido, en gran parte, a la menor presencia de centros de atención empresarial.

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	BREVE DIAGNÓSTICO
<p>Registro de propiedades</p>	<p>Registra todos los trámites requeridos para que una empresa transfiera un título de propiedad sobre un inmueble a otra empresa compradora y esta pueda utilizar la propiedad para expandir su negocio como garantía de nuevos préstamos o, si es necesario, para venderla.</p>	<p>Registrar una propiedad en las 32 ciudades, en promedio, tarda y cuesta menos que en los países de altos ingresos de la OCDE, pero requiere casi el doble de trámites. Adicionalmente, se identifican demoras en los tiempos de respuesta de las oficinas locales del registro de la propiedad, así como un costo por el cobro de estampillas.</p>
<p>Obtención de permisos de construcción</p>	<p>Registra todos los trámites, el tiempo y el costo necesarios para que una empresa del sector de construcción pueda completar la construcción de una bodega en la periferia de la ciudad.</p>	<p>En las ciudades pequeñas, por lo general, el proceso se resuelve más rápido, pero se requieren más trámites antes de la construcción —en promedio 4 trámites más—.</p>
<p>Pago de impuestos</p>	<p>Registra todos los impuestos y contribuciones que una empresa de tamaño medio debe pagar en su segundo año de actividad.</p>	<p>Las principales diferencias en el desempeño entre ciudades obedecen a la frecuencia con que se declara y paga el ICA y a las diferencias en las tarifas de este y del impuesto predial.</p>

Fuente: propia con base en Banco Mundial (2017), 2019.

Ahora bien, es necesario precisar algunos aspectos clave de la medición *Doing Business* con el fin de establecer el alcance de los conceptos de "trámite", "otro procedimiento administrativo" y "otro requerimiento asociado" delimitados en el apartado anterior.

Aunque el Banco Mundial maneja en sus informes *Doing Business* el concepto de lo que es un trámite, la legislación colombiana solo reconoce

un trámite cuando se habla de un conjunto de requisitos, pasos o acciones reguladas por el Estado dentro de un proceso misional y que deben efectuar, en este caso, los empresarios y emprendedores ante una entidad u organismo de la administración pública, o particular que ejerce funciones administrativas, para acceder a un derecho, ejercer una actividad o cumplir con una obligación. Todo trámite está autorizado entonces por una Ley y, por ello, debe estar registrado en el sistema único de información de trámites (SUIT). Por lo anterior, la presente metodología se apega a lo definido en la normatividad del país y, por tanto, se ve obligada a no acoger la definición del Banco Mundial en la totalidad de los casos de estudio.

El Banco Mundial, en el marco del *Doing Business*, maneja indistintamente la definición de trámite en pro de facilitar los estándares de comparación; ello, a pesar de que en ciertos casos se evalúan procedimientos y requerimientos que no presentan los criterios necesarios para ser catalogados formalmente como trámites por la legislación colombiana. En este sentido, y buscando garantizar la coherencia con los conceptos adoptados legalmente en el país, la presente metodología opta por nominar aquellos procedimientos y requerimientos, que no son trámites, ya bien sea como “otros procedimientos administrativos” o como “otros requerimientos asociados”, con el objetivo de guardar concordancia con lo señalado por la Ley 962 de 2005 y el Decreto Ley 019 de 2012. Es decir, a pesar de que el Banco Mundial llame “trámite” a diferentes procedimientos y requerimientos en el marco de su ejercicio de evaluación, la presente guía metodológica reconoce la diferencia esencial entre “trámite”, “otro procedimiento administrativo” y “otro requerimiento asociado” y, a partir de dicha diferencia, busca garantizar acciones de mejora en cada caso particular.

El siguiente apartado orienta entonces sobre cómo hacer uso de la ruta metodológica atendiendo, de forma práctica, a las diferencias conceptuales ya delimitadas.

4. ¿Cómo usar la presente metodología?

A continuación se presentan varias aclaraciones preliminares que son necesarias para que cada usuario haga uso de forma adecuada de los lineamientos metodológicos aquí consignados.

4.1 ¿A quién van dirigidas las orientaciones metodológicas?

La presente guía va dirigida a entidades públicas del orden nacional y territorial responsables o corresponsables de los procesos asociados a los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos de las ciudades objeto de medición de los indicadores *Doing Business* del Banco Mundial. No obstante, también se brindan orientaciones y recomendaciones para entidades privadas y particulares que ejercen funciones públicas, dada su incidencia en los tiempos y costos asociados a la medición de dichos indicadores. Por lo anterior, una de las primeras consideraciones que hace este documento, es la necesidad de confluencia de todos los actores públicos y privados involucrados en los trámites de cada ciudad en un comité de trabajo interinstitucional que permita la coordinación, colaboración y potenciamiento de la innovación.

Así las cosas, las alcaldías municipales y distritales son las llamadas a liderar los procesos de confluencia y coordinación para la mejora de trámites asociados a indicadores *Doing Business* en cada ciudad. El

trabajo colaborativo entre todos los actores, incluyendo a los empresarios y emprendedores, es la clave del éxito. No obstante, el liderazgo puede ser asumido por cualquier otro actor en la ciudad que quiera tomar la iniciativa.

Ahora bien, dada la naturaleza de este documento y el objetivo que atienden las orientaciones aquí consignadas, se abre pues la posibilidad de que los responsables de los procesos referidos en otras ciudades y municipios que no son objeto de medición del Banco Mundial puedan hacer uso de la ruta metodológica aquí contemplada, ajustando los pasos y herramientas propuestas con otros instrumentos que, a su juicio, contribuyan con el mismo propósito.

4.2 ¿Cuál es la estructura de la metodología?

La estructura de los lineamientos aquí consignados se presenta en forma de ruta metodológica a través de un paso a paso que brinda orientaciones para reducir brechas territoriales con la mejora de trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados al Doing Business.

La ruta señalada atiende la necesidad de mejorar en los cuatro indicadores *Doing Business* objeto de medición del Banco Mundial. Sin embargo, los lineamientos metodológicos propuestos priorizan formalmente solo tres indicadores, a saber: i) apertura de una empresa; ii) registro de propiedades y iii) obtención de permisos de construcción. Lo anterior, debido a que el indicador “pago de impuestos”, aunque desde cierta perspectiva también es priorizado este es atendido a través de los trámites de pago de impuestos que hacen parte de los tres indicadores priorizados.

Es decir, es necesario entender que los trámites relacionados con el pago de impuestos se encuentran incluidos en los procesos de los otros

indicadores contemplados en la ruta. Esto significa que los empresarios pagan impuestos en los procesos de apertura de una empresa, de registro de propiedades y de obtención de permisos de construcción y, por tanto, los requerimientos de mejora de esos trámites asociados al pago ya son atendidos en alguno de los tres indicadores priorizados.

No obstante, el paso a paso metodológico se desagrega a partir de dos posibles formas de intervención, ya bien sea la implementación de ventanillas únicas o la experimentación; intervenciones, en todo caso, concebidas a través de criterios diferenciales que se adaptan a las capacidades y necesidades de cada posible ciudad usuaria de este documento.

4.3 ¿Cuáles son los criterios diferenciales que contempla la ruta metodológica?

La ruta metodológica brinda orientaciones paso a paso para reducir brechas territoriales a través de intervenciones que permitan la mejora (simplificación, racionalización, eliminación, etc.) de trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados; ahora bien, ese paso a paso contempla criterios diferenciales que reconocen dos posibles formas de iniciar la intervención a partir de las capacidades y necesidades de los usuarios.

Tales capacidades de los usuarios de la presente metodología son identificadas a través del reconocimiento de las limitaciones que, en cada caso particular, dan cuenta de dificultades y retos en materia de acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones, restricciones presupuestales y de personal, coyunturas políticas desfavorables o prácticas culturales que impiden el uso y adopción de herramientas e instrumentos.

De esta manera, ateniendo a las capacidades de cada usuario, la ruta metodológica brinda dos formas de iniciar la intervención que no son necesariamente excluyentes:

- * **la adopción de ventanillas únicas**³: con esto se intervienen gran parte de los trámites de la cadena asociada al indicador *Doing Business* de forma conjunta, o
- * **el desarrollo de ejercicios de experimentación** a través de la implementación de acciones estandarizadas de mejora o mediante la puesta en marcha de procesos de cocreación de nuevas alternativas de mejora.

3 Es así como la presente metodología reconoce los esfuerzos del Gobierno nacional por impulsar la implementación de ventanillas únicas a lo largo del país, teniendo en cuenta las recomendaciones cuyo origen puede remitirse directamente a los informes del Banco Mundial, donde se señala que una buena práctica para ser replicada son los centros de atención empresarial (CAE) y las ventanillas únicas. Así, este documento busca armonizarse con las acciones que ya vienen adelantando entidades como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Notariado y Registro y CONFECÁMARAS, entre otros actores, que ya se encuentran apoyando a las ciudades en la implementación de ventanillas únicas.

5. Ruta metodológica

Antes de iniciar la ruta metodológica, es importante insistir en que las alcaldías municipales y distritales son las primeras llamadas a impulsar el proceso de mejora de los indicadores *Doing Business* en cada ciudad; sin embargo, todo actor interesado, y con responsabilidades en la materia, puede liderar la coordinación interinstitucional para la puesta en marcha de acciones de mejora (cámaras de comercio, empresas de servicios públicos, notarías, curadurías, etc.).

Por otra parte, cualquier actor responsable de trámites, otros procedimientos administrativos u otros requerimientos asociados en cada ciudad puede hacer uso de forma individual de la presente metodología para atender requerimientos particulares; no obstante, la coordinación interinstitucional garantiza la cooperación necesaria para la implementación de mejoras de alto impacto.

Una vez aclarado lo anterior, se presenta la ruta metodológica para mejorar los trámites, los OPA y otros requerimientos empresariales a nivel territorial relacionados con indicadores *Doing Business*:

5.1. Paso 1: preparación y priorización

A continuación se presenta el paso de preparación y priorización que requiere garantizar una serie de puntos con el fin de: primero, consolidar las capacidades de las entidades responsables y corresponsables del tema *Doing Business* en la ciudad respectiva para; segundo, poder adelantar el proceso de priorización de los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados que requieren intervención para su mejora (simplificación, racionalización, eliminación, etc.).

Frente a cada punto del presente paso se asocia un producto o resultado concreto que debe consolidar la entidad o entidades que hacen uso de esta metodología, así como algunas herramientas para su consecución:

- a. **Identificar los actores clave:** la alcaldía municipal o distrital, o quien lidere el proceso, debe identificar a todos los actores responsables de los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados que, en cada ciudad, inciden en los procesos de apertura y operación de una empresa en los términos de los indicadores *Doing Business* priorizados. Para ello, un primer insumo es el informe “*Doing Business en Colombia 2017*” del Banco Mundial, donde se identifican los trámites y los actores responsables de estos en cada ciudad capital de departamento en el país.
- b. **Conformar el comité de trabajo interinstitucional⁴ o el equipo de trabajo institucional:** una vez identificados los actores clave de la ciudad, la alcaldía municipal o distrital, o quien lidere el proceso, debe trabajar por la conformación de un comité interinstitucional de trabajo que permita la comunicación y la coordinación entre las diferentes instituciones y organizaciones con el fin de adelantar tareas conjuntas. Una vez conformado el comité, se deben definir las disposiciones básicas para su funcionamiento. El primer punto es establecer que el objetivo de confluencia es la necesidad de mejorar los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados que dificultan hacer negocios en la respectiva ciudad.

Ahora bien, en caso de que no sea posible la consolidación de un comité de trabajo interinstitucional, cada entidad está en la facultad, a partir de la conformación de un equipo interno de trabajo, de hacer uso aislado de la presente metodología para mejorar los trámites u otros requerimientos asociados de los cuales es responsable.

4 Ver Anexo 1. Buena práctica de comité interinstitucional: caso Manizales.

Si bien la coordinación entre todos los actores de una ciudad facilita los procesos que esta metodología atiende, además de que potencia su impacto en la facilidad para hacer negocios de los empresarios, su no consolidación no debe ser una barrera en la implementación de acciones significativas.

Producto o resultado: comité de trabajo interinstitucional o equipo de trabajo institucional conformado.

Herramienta: Anexo 1. Buena práctica de comité interinstitucional: caso Manizales.

- c. **Revisar la caracterización de grupos de valor:** se deben identificar otros actores interesados, como gremios y organizaciones empresariales, que pueden brindar apoyo e ideas en la solución de problemas y la formulación de alternativas de mejora. Estos actores pueden ser involucrados como invitados ocasionales cuando el comité lo requiera, ya bien sea en reuniones programadas, algunos ejercicios de capacitación o durante momentos de experimentación que esta metodología reconoce en el Paso 4: intervención a través de la experimentación mediante ejercicios de cocreación para la ideación e innovación.

En caso de que la alcaldía o cualquier otra entidad que haga uso de la presente metodología no cuente con la caracterización de sus grupos de valor, es necesario adelantar este requerimiento fundamental definido para las entidades de la administración pública en la [Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados](#) y en el [Manual operativo](#) del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG). Esta identificación de actores debe ser amplia y debe incluir tanto a los beneficiarios directos e indirectos de los trámites de cada entidad como a organizaciones privadas y no gubernamentales, grupos de empresarios significativos, gremios y grupos ciudadanos organizados que presenten interés en la materia.

Producto o resultado: actores clave identificados e involucrados.

- d. **Capacitar al comité de trabajo interinstitucional o al equipo de trabajo institucional:** es fundamental brindar los conocimientos necesarios al comité o equipo de trabajo para que se adelanten futuros ejercicios de mejora a partir de una atmósfera que facilite la innovación y la cocreación. Es entonces un requerimiento fundamental que se programen encuentros exploratorios y de capacitación con el fin de preparar a las personas responsables de las diferentes instituciones y organizaciones, o de una entidad en particular, para afrontar los futuros desafíos. El número de encuentros y los contenidos de estos son definidos a partir de los requerimientos de los actores de cada ciudad. Son tres los aspectos clave frente a los cuales se debe promover la capacitación:

- * Primero, es necesario revisar la [Guía metodológica para la racionalización de trámites \(2017\)](#), pues allí se presenta la información normativa y conceptual necesaria para comprender la política pública de racionalización de trámites.
- * Segundo, es fundamental comprender el esquema *Doing Business*, de ahí que sea necesario revisar los diferentes informes del Banco Mundial con el fin de analizar resultados e identificar recomendaciones clave.
- * Tercero, es necesario que todos los actores involucrados estén abiertos a la experimentación, vinculando el pensamiento de diseño (*design thinking*) y la innovación. Para lo anterior, se recomienda revisar la [Guía sobre cómo implementar acciones en la gestión pública con la participación de la ciudadanía -Versión 1- \(2019\)](#), especialmente en la ruta de codiseño, ya que allí se presentan contenidos para obtener ideas, soluciones y propuestas que permiten diseñar y estructurar, con la colaboración de empresarios y otros grupos de valor, un futuro ejercicio participativo para introducir innovaciones a un trámite concreto.

De esta manera, se garantiza que se conozcan, comprendan y apropien tanto los conocimientos técnicos y jurídicos que el ejercicio de mejora de trámites requiere como las habilidades individuales necesarias para el éxito de cada proceso particular.

Producto o resultado: comité de trabajo interinstitucional o equipo de trabajo institucional capacitado.

- e. **Revisar y seleccionar los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados del inventario:** cada comité o equipo de trabajo debe reconocer cuáles son los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados que inciden en los indicadores *Doing Business* de su ciudad. Para este propósito, se debe revisar el **Anexo 2. Inventario de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados al *Doing Business*** de la presente metodología; allí se encuentran inventariados los posibles trámites, otros requerimientos asociados y otros procedimientos administrativos para que, a partir de allí, una entidad pueda identificar aquellos que le son propios en su territorio.

En caso de identificar trámites, procedimientos administrativos u otros requerimientos asociados adicionales, el inventario puede ser complementado.

Producto o resultado: trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados de la ciudad respectiva identificados.

Herramienta: Anexo 2. Inventario de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados al *Doing Business*

- f. **Registrar y actualizar trámites y otros procedimientos administrativos en el SUIT:** es fundamental ahora verificar que la totalidad de los trámites y otros procedimientos administrativos identificados en el inventario se encuentran registrados en el SUIT a nombre de las entidades responsables. Si los trámites y otros procedimientos identificados en el inventario no están

registrados, la entidad debe consultar los trámites modelo en el SUIIT y proceder a su adopción. Cabe aclarar que actualmente los trámites de algunos particulares que cumplen funciones públicas, como notarías, curadurías o cámaras de comercio, se encuentran en proceso de estandarización para su posterior incorporación y registro en el SUIIT.

- g. **Caracterizar los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados identificados en el inventario:** el comité o equipo de trabajo debe recopilar la información sobre el detalle de funcionamiento de los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos identificados durante el paso de revisión del inventario, así como de los respectivos requisitos asociados, datos de operación, costos y tiempos de cara al usuario. Para ello se debe:
- i. Consultar el mapa de procesos de la entidad para entender el funcionamiento general y los procesos que la componen (visión sistémica).
 - ii. Recolectar la documentación de respaldo de los trámites, otros requerimientos asociados y otros procedimientos identificados, esta puede consistir en descripciones escritas, formatos integrados de trámites (FIT) registrados en el SUIIT, diagramas, bases normativas, datos de operación, entre otros. En caso de que no exista esta documentación, debe ser levantada en concordancia con la [Guía metodológica para la racionalización de trámites \(2017\)](#).
 - iii. Recopilar información relevante con un esquema de seguimiento al usuario, real o simulado, que consiste en investigar, desde la perspectiva del empresario o emprendedor, la forma en que se realizan los trámites en cada ciudad, así como los requisitos, los plazos de respuesta y cualquier información asociada que esté relacionada con los tiempos y costos que experimenta el usuario en tiempo real. Es decir, si bien las fuentes institucionales sobre los trámites, otros procedimientos administrativos y otros

requerimientos asociados puede brindar cierta información, lo importante de este paso es revisar la experiencia real de un usuario durante los momentos de interacción con las diferentes entidades y organizaciones. Esto permite, entre otras cosas, corroborar si los tiempos, costos y requisitos exigidos al usuario se ajustan con los establecidos y recopilar información para futuros ejercicios de experimentación centrados en la experiencia de los usuarios. **Ver Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado y Anexo 3.1. Ficha captura de información para esquema.**

- iv. Utilizar una serie de preguntas sugeridas para que sean contestadas por los diferentes funcionarios y servidores que interactúan directamente con los usuarios. Estas preguntas buscan que se conozca la perspectiva de quien dialoga de forma permanente con los usuarios para que, de forma directa, se identifiquen los problemas, dificultades y retos. Con este ejercicio se posibilita que confluya la mayor cantidad de información acerca de los trámites del inventario, nutriendo las condiciones necesarias para la toma de decisiones. En ocasiones esto servirá para confirmar la información previamente recolectada, para completarla o para corregirla. **Ver Anexo 4. Preguntas sugeridas.**
- v. Verificar la información documentada con la colaboración de los principales actores internos de los procesos asociados a los trámites inventariados con el fin de ajustarla en caso de ser necesario.
- vi. Diligenciar las fichas de caracterización que permiten consolidar la información de los trámites, otros procedimientos administrativos u otros requerimientos asociados a partir de los insumos señalados con anterioridad. **Ver anexo 5. Formato fichas de caracterización trámites, los OPA y otros requerimientos asociados.**

Producto o resultado: fichas de caracterización de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados.

Herramientas:

Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado.

Anexo 4. Preguntas sugeridas.

Anexo 5. Formato fichas de caracterización trámites, los OPA y otros requerimientos asociados.

- h. **Verificar el diagrama de flujo de trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados por cada indicador *Doing Business*, para la respectiva ciudad o municipio:** a partir de la información de la caracterización de los trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados identificadas en el inventario (en las fichas de caracterización de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados), el comité o equipo de trabajo debe ahora verificar el diagrama de flujo de los trámites analizados hasta completar de manera gráfica todo el proceso general de tramitación de los indicadores objeto de medición del *Doing Business*, a saber: i) apertura de una empresa; ii) registro de propiedades y iii) obtención de permisos de construcción.

Es decir, a partir de los formatos de fichas de caracterización, el comité o el equipo de trabajo debe ubicar esos trámites, los OPA u otros requerimientos asociados en una línea de tiempo donde se identifique primordialmente: la entidad responsable del trámite, el(los) OPA u otro requerimiento asociado junto con los costos, tiempos, requisitos, etc., de cara al usuario. De esta manera se construye la cadena de trámites que debe adelantar un empresario en cada ciudad frente a cada indicador *Doing Business* a manera de diagramas de flujo.

Para lo anterior, se debe usar el **Anexo 6. Diagramas de flujo de indicadores DB**. Es decir, la presente metodología ya elabora una versión preliminar del diagrama de flujo de los tramites de cada indicador para cada ciudad objeto de medición del *Doing Business*, no obstante, a partir de los pasos anteriormente adelantados de selección de trámites del inventario y de caracterización de los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados, se

debe revisar o, en caso de ser necesario, actualizar y corregir la información consignada en tales diagramas de flujo.

Producto o resultado: diagrama de flujo de trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados revisado y actualizado por cada indicador *Doing Business*.

Herramienta: Anexo 6. Diagramas de flujo de indicadores DB.

- i. **Diagnosticar comparativamente y evaluar las brechas a partir de los diagramas de flujo de la ciudad vs. los diagramas de flujo ideales para cada indicador *Doing Business*:** a partir del diagrama de flujo verificado, el comité o equipo de trabajo debe realizar un diagnóstico comparativo de los tiempos y costos en cada punto o nodo del flujo donde se identifican trámites, otros procedimientos administrativos u otros requerimientos asociados en contraste con la experiencia exitosa que se identifica en el **Anexo 7. Diagramas de flujo ideales**; de esta manera, es posible priorizar aspectos clave que requieren intervención al interior de los diagramas de flujo de cada ciudad al determinar las brechas más importantes en tiempos y costos en comparación con la experiencia exitosa. El resultado de lo anterior es una priorización preliminar de trámites, otros requerimientos asociados y otros procedimientos administrativos frente a los cuales se podrían adelantar acciones de mejora.

El ejercicio es pues contrastar el diagrama de flujo de la ciudad respectiva vs. el diagrama de flujo ideal para identificar cuellos de botella, entidades responsables de trámites, otros requerimientos asociados y los OPA engorrosos e innecesarios, así como oportunidades de mejora en materia de costos y tiempos. El resultado de dicho ejercicio es la priorización de trámites, otros procedimientos administrativos y otros requerimientos asociados que necesiten intervención.

Producto o resultado: priorización de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados para intervención a partir del diagnóstico comparativo y la identificación de brechas.

Herramienta: Anexo 7. Diagramas de flujo ideales.

- j. **Priorización de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados que requieren intervención:** el resultado final de la preparación de las entidades que implementan el primer paso de la ruta de mejora es pues la priorización de trámites, los OPA y otros requerimientos asociados que deben ser intervenidos. Si bien en el punto anterior ya hubo una priorización preliminar, esta puede articularse y complementarse con ejercicios participativos que, involucrando a los diferentes actores territoriales identificados, agremiaciones u organizaciones empresariales, contemplen otros puntos de vista frente a los posibles trámites a ser intervenidos. En este orden de ideas, pueden ser desarrollados ejercicios de consulta en sintonía con lo dispuesto en la **Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa** (2017).

Una vez se han priorizados los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados, cada entidad responsable debe consignar en el módulo de racionalización del sistema único de información de trámites (SUIT) la priorización respectiva en la estrategia de racionalización de trámites asociada al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano correspondiente. Y, finalmente, el comité o equipo de trabajo debe continuar con la ruta metodológica a partir de los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados priorizadas para intervención.

5.2. Paso 2: evaluación de capacidades (administrativas, presupuestales, tecnológicas y normativas) y selección del tipo de intervención

El comité o equipo de trabajo debe adelantar la evaluación de capacidades (administrativas, presupuestales, tecnológicas y normativas) de la institucionalidad de la ciudad correspondiente para determinar así la selección de la forma de intervención.

Hay dos posibles formas de iniciar la intervención que no necesariamente son excluyentes:

- Intervención por ventanillas únicas
- Intervención por experimentación

Como resultado de la evaluación de capacidades, el comité o equipo de trabajo podrá establecer el grado de viabilidad de adopción de ventanillas únicas como esquema de mejora en los indicadores *Doing Business*. En caso de que sea viable dicha adopción, se debe revisar el **Anexo 9. Instructivo preliminar para intervención a través de ventanillas únicas**, el cual permite adelantar las acciones necesarias de preparación y coordinación para la puesta en marcha o mejora de alguna de las siguientes ventanillas: la ventanilla única empresarial (VUE), la ventanilla única de construcción (VUC) o la ventanilla única de registro (VUR).

Ahora bien, en caso de no adoptar ventanillas únicas, o en caso de que dicha adopción no atienda a la mejora de la totalidad de los trámites priorizados en el territorio; a continuación se disponen los pasos para implementar acciones de mejora a través de ejercicios de experimentación. Los siguientes pasos han sido estructurados bajo un esquema de innovación que permite la implementación de acciones estandarizadas de mejora y la cocreación.

5.3. Paso 3: intervención a través de la experimentación mediante acciones estandarizadas de mejora

Dado que el comité o el equipo de trabajo ya priorizó los trámites, otros requerimientos asociados y otros procedimientos administrativos que se desean intervenir, y que tal vez no son recogidos en una posible ventanilla única, el paso siguiente es identificar las recomendaciones de mejora que están contenidas en el **Anexo 10. Acciones estandarizadas de mejora por indicador *Doing Business***, con el fin de definir la viabilidad de su implementación. El **anexo 10** contempla recomendaciones para trámites, los OPA y otros requerimientos asociados puntuales o para un indicador *Doing Business* particular, con miras a implementar acciones de mejora (simplificación, racionalización, eliminación, etc.).

El **anexo 10** será nutrido constantemente con nuevas acciones estandarizadas de mejora a partir de la recolección de buenas prácticas y casos exitosos en el país. Por ello, la cantidad de posibles acciones aumentará con el tiempo, así como los recursos y herramientas que se desprenden de estas.

En caso de que las acciones contenidas en el **anexo 10** sean insuficientes en el momento, o no puedan ser implementadas producto de determinadas restricciones o limitaciones, el paso siguiente es idear nuevas alternativas a través de ejercicios de cocreación.

5.4. Paso 4: intervención a través de la experimentación mediante ejercicios de cocreación para la ideación e innovación

Este paso permite adelantar un proceso de cocreación en el que participan todos los actores identificados en la ciudad o municipio como interesados o responsables de trámites *Doing Business* para estructurar un ejercicio participativo que genere alternativas de mejora en el marco de un trámite, OPA u otro requerimiento asociado priorizado para intervención.

Ahora bien, este paso no brinda de forma inmediata alternativas de mejora, sino que orienta el proceso de su ideación. Se debe recordar que el Manual de Oslo habla de cuatro ámbitos para la innovación: producto, proceso, mercadotecnia y organización. Así, el presente paso hace énfasis en la innovación del ámbito "proceso", en tanto se espera mejorar los procesos asociados a un trámite, OPA u otro requerimiento asociado. A continuación se presentan los momentos para el desarrollo de los ejercicios de cocreación:

Momento 1. Convocatoria:

Para garantizar la convocatoria y confluencia de diferentes grupos de valor durante el ejercicio de codiseño se debe incluir, además de las entidades responsables o corresponsables del trámite, OPA u otro requerimiento asociado priorizado, a los grupos sociales y empresariales beneficiarios y usuarios. No obstante, todo ciudadano interesado debe poder participar. Es fundamental apoyarse en la respectiva caracterización de grupos

de valor, pues en ella se consolida la información sobre el interés de los emprendedores y empresarios, así como sus medios y canales de comunicación preferidos para informarse y ser convocados a ejercicios participativos (incluido el codiseño).

Momento 2. Consolidación:

Si bien se parte de un comité o equipo de trabajo, rápidamente se deben ir abriendo las puertas a nuevos integrantes, en especial, aquellos provenientes de los gremios empresariales. Partiendo de un adecuado ejercicio de convocatoria, a continuación se presentan algunas acciones que se deben emprender para desarrollar el momento de consolidación:

- * Exponer de forma clara a todos los miembros del comité o del equipo toda la información referente al trámite, OPA u otro requerimiento asociado frente al que se desea adelantar el ejercicio de mejora. (Revisar información consolidada en el **Anexo 5. Formato fichas de caracterización trámites, los OPA y otros requerimientos asociados**).
- * Exponer los pasos del proceso a partir de *CO-CRE-AR*⁵: i) Comprensión (empatía); ii) Creación y iii) Armado. De igual forma, se deben fijar fechas tentativas, siempre flexibles y modificables en el camino, para adelantar cada paso.
- * Capacitar y sensibilizar a los miembros del comité o del equipo frente al pensamiento de diseño (*design thinking*) y la innovación⁶. Las *premisas del proceso creativo* son fundamentales. (Ver Tabla 1. Premisas del proceso creativo).

5 Ver los momentos 3, 4 y 5 del Paso 4. de esta metodología en consonancia con "**CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones**" (2018).

6 Ver la **Miniguía: una introducción al *design thinking*** del Instituto de Diseño de la Universidad de Stanford.

Tabla 1. Premisas del proceso creativo

PREMISA	ACCIÓN
Enfócate en valores humanos	Tener empatía por las personas para las cuales estás diseñando, ya que la retroalimentación de estos usuarios es fundamental para lograr un buen diseño.
No lo digas, muéstralo	Comunica tu visión de una manera significativa e impactante, creando experiencias, usando ilustraciones y contando buenas historias.
Colaboración radical	Junta equipos de personas de variadas disciplinas y puntos de vista. La diversidad permite que salgan a la luz ideas radicales.
Estar consciente del proceso	Tener claro el proceso de diseño y saber qué métodos se utilizan en cada fase.
Cultura de prototipos	Hacer prototipos no es simplemente una manera de validar las ideas, es una parte integral del proceso de innovación.
Incita a la acción	No nos confundamos con el nombre, ya que no se trata de pensar sino de hacer. Del pensar a la acción.

Fuente: propia con base en **Mini guía: una introducción al *design thinking*** del Instituto de Diseño de la Universidad de Stanford, 2019.

- * Identificar el “perfil innovador” de cada miembro del equipo para así explorar al máximo sus habilidades y capacidades para la innovación. Se recomienda realizar alguna prueba informativa tipo *test*⁷. Los resultados de 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.

⁷ Un claro ejemplo está disponible en <https://idomcpi.com/test/>

- * Cocrear partiendo de la tranquilidad de disponer de ejercicios de prueba y error para orientar y reorientar el pensamiento de diseño a la mejor solución posible. Empezar los siguientes tres pasos elementales: i) comprensión; ii) creación y iii) armado.

Momento 3. Comprensión (empatizar)

La empatía es la base del proceso de ideación, pues en el núcleo de toda gestión están las personas y la necesidad de comprender sus sentimientos, necesidades y emociones. Lo básico para ser empático es la observación y el estar abierto a múltiples perspectivas, así como al análisis multidisciplinar de las situaciones. En este aspecto, es fundamental utilizar el resultado del **Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado**; allí, fue posible investigar, desde la perspectiva del empresario o emprendedor, la forma en la que se experimentan los trámites en cada ciudad, asociando características como requisitos, plazos de respuesta y la experiencia vivencial del usuario relacionada con los tiempos y costos que tuvo que invertir en todas sus interacciones con las respectivas instituciones.

Una vez se ha adquirido conocimiento sobre las necesidades, emociones y sentimientos de los usuarios durante el desarrollo de los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados, se deben identificar los principales *insights*⁸. Ahora bien, si fueron atendidos los puntos de preparación señalados en el **Paso 1.** de la presente metodología, tales *insights* fueron recogidos en el **Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado**. Aunque también pueden rastrearse *insights* a través de las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias (PQRS) que recibe cada entidad

8 Un *insight* es un entendimiento profundo de las motivaciones de un grupo de usuarios. Se construye de la siguiente forma: sujeto(s) + (deseo, temor, gusto, aspiración, etc.) + motivación o razón para esa emoción, por ejemplo: los jóvenes emprendedores que montaron un bar se sienten inseguros sobre el trámite de concepto de uso de suelos y por eso actúan con temor por miedo a visitas de inspección. (CO-CRE-AR: Guía de producción de innovaciones, 2018)

responsable de los trámites, otros procedimientos administrativos u otros requerimientos asociados que se priorizaron.

Posteriormente, haciendo uso de los *insights* que fueron recogidos en el esquema de seguimiento al usuario se formulan preguntas emocionantes⁹ que buscan dar cuenta de la necesidad de transformar la experiencia de ese usuario. Se pretende entonces que dichas preguntas orienten, en el momento de creación, la generación de ideas transformadoras¹⁰ por parte de los miembros del comité o del equipo de trabajo para la formulación de soluciones innovadoras.

Para adelantar este momento, se recomienda pensar preguntas emocionantes que inviten a promover enfoques que integren aspectos culturales, artísticos, tecnológicos, ambientales, etc., característicos de la ciudad o municipio respectivo. A continuación se presenta una tabla que sirve para materializar el resultado final del ejercicio.

-
- 9 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 solo 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 [se] 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 pasara 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?

- 10 Una idea transformadora busca solucionar una pregunta emocionante, la idea no debe contemplar ninguna limitación presupuestal, normativa, etc., lo importante es consolidar la mayor cantidad posible de ideas. Las ideas más valiosas son aquellas que intentan responder a las preguntas más difíciles, por ejemplo, en el caso del *Doing Business*, ¿cómo mejorar un trámite sin ventanillas únicas o sin medios electrónicos? o ¿cómo crear una empresa en menos de una hora?

Tabla 3. *Insigth(s)* y preguntas emocionantes

PRINCIPAL(ES) <i>INSIGHT(S)</i> IDENTIFICADO(S) EN EL ESQUEMA DE "SEGUIMIENTO AL USUARIO REAL-SIMULADO"	PREGUNTAS EMOCIONANTES FORMULADAS PARA TRANSFORMAR LAS EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LOS <i>INSIGHTS</i>
El emprendedor siente temor de registrar su empresa porque no conoce si el lugar donde opera actualmente cuenta con el permiso de uso de suelos respectivo.	¿Cómo se podría generar una campaña gratuita de consulta abierta sobre el uso del suelo de las propiedades del municipio?

Fuente: Función Pública, 2019.

Momento 4. Creación

En este momento se consolidan los conceptos y los recursos para crear soluciones innovadoras a partir de ideas transformadoras. Para ello, es necesario aprovechar las preguntas emocionantes del momento anterior y proceder a consolidar ideas que las solucionen. Aquí se busca crear potenciales ideas y propuestas que puedan ser el punto de partida para priorizar y trabajar la posible solución final.

Las ideas, que responden a las preguntas emocionantes, deben estar orientadas a transformar las experiencias del usuario identificadas en los *insights* del **Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado**. Así, las ideas pueden contemplar, el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que habilitan nuevas formas de interacción.

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 (pensando categorías a partir de las cuales estas puedan ser agrupadas)
- * Combinar, priorizar y elegir las mejores ideas
- * Evaluar las ideas finales y escoger la mejor en consenso

A continuación se presenta la misma tabla del momento anterior, con una columna adicional para las ideas seleccionadas, que sirve para materializar el resultado final del ejercicio.

Tabla 3. **Insigth(s)**, preguntas emocionantes e ideas transformadoras

PRINCIPAL(ES) <i>INSIGHT</i> (S) IDENTIFICADO(S) EN EL ESQUEMA DE "SEGUIMIENTO AL USUARIO REAL-SIMULADO"	PREGUNTAS EMOCIONANTES FORMULADAS PARA TRANSFORMAR LAS EXPERIENCIAS IDENTIFICADAS EN LOS <i>INSIGHTS</i>	IDEAS TRANSFORMADORAS SELECCIONADAS
El emprendedor siente temor de registrar su empresa porque no conoce si el lugar donde opera actualmente cuenta con el permiso de uso de suelos respectivo.	¿Cómo se podría generar una campaña gratuita de consulta abierta sobre el uso del suelo de las propiedades del municipio?	Campaña a través de vallas publicitarias en las estaciones de transporte público donde se describe el uso del suelo autorizado en las zonas aledañas.

Fuente: Función Pública, 2019.

Momento 5. Armado

Se debe formular la solución final a partir de las ideas seleccionadas. Esa solución debe verse reflejada en un prototipo construido de manera colaborativa con los destinatarios o beneficiarios de la solución planteada, es decir, los gremios y empresarios que participan en el comité o el grupo de trabajo. Lo anterior, a través de sesiones de prototipado¹¹ de prueba y error. Cada prototipo debe estar sujeto a mejoras a medida que es probado o cuando sea revisado por los futuros destinatarios del ejercicio de participación que se está diseñando.

Entendiendo que nos referimos a prototipos de un determinado proceso relacionado con un trámite, otro requerimiento asociado u otro procedimiento administrativo, entonces, deben desarrollarse pruebas de usabilidad, diagramas de flujo del nuevo proceso ideado, planes de acción, etc. A continuación se presentan los criterios mínimos que la solución final debe contemplar (recordemos que una solución que aumente los costos o los tiempos para el usuario simplemente es inviable):

- ¿Por qué es innovadora la propuesta?
- ¿A qué grupo de valor se dirige la propuesta?
- ¿Disminuye costos para el usuario?
- ¿Disminuye tiempos para el usuario?
- ¿Elimina algún trámite, otro requerimiento asociado o procedimiento administrativo innecesario?
- ¿Cuál es la estrategia de comunicación del proceso?

11 Por prototipo, el Instituto de Diseño de Stanford entiende: "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" (s.f., p.8).

- ¿A través de qué medio / canal de comunicación se va a difundir la mejora?
- ¿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 grupos de valor son el eje central de la propuesta?
- ¿La propuesta responde a los *insights* encontrados?
- ¿La respuesta contempla el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) que habilitan nuevas formas de interacción con los usuarios?
- ¿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 estas preguntas y de forma adecuada para todas las partes que participan del ejercicio de cocreación, entonces la solución es acertada.

Para la puesta en marcha de acciones de intervención, a través de la experimentación ejercicios de cocreación para idear e innovar, se sugiere también tener en cuenta el **Anexo 8. Taller de intervención por experimentación.**

5.5. Paso 5: implementación de esquema de evaluación *ex post*

Una vez se implemente la solución, se debe establecer el tiempo y la periodicidad de la evaluación posterior. Es necesario saber si la experiencia del usuario de los trámites, los OPA y otros requerimientos asociados se transformó una vez se implementó la mejora, especialmente en relación con los tiempos y costos asociados a los indicadores *Doing Business*.

Por ello, la presente metodología ha dispuesto un **Esquema de evaluación *ex post*** que permite desarrollar dicho ejercicio. El esquema de evaluación recoge el resultado de dos anexos anteriores, el **Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real-simulado** y el del **Anexo 5. Formato fichas de caracterización trámites, los OPA y otros requerimientos asociados**. La invitación es entonces a desarrollar un ejercicio de comparación de los primeros resultados (obtenidos en la etapa de preparación de forma previa a la intervención) vs. los nuevos resultados obtenidos al realizar nuevamente el diligenciamiento de los anexos 3 y 5, pero ahora con las mejoras implementadas. Así se podrá comparar el antes y después tanto de la experiencia del usuario como de la caracterización del trámite, el OPA u otro requerimiento asociado mejorado.

Con lo anterior, se garantiza que la mejora transformó la experiencia del usuario y mejoró las condiciones de la ciudad para hacer negocios, en términos de costos y tiempos.

5.6. Paso 6: sistematización de la experiencia para ser referenciada en la metodología

Finalmente, si el esquema de evaluación *ex post* permite deducir que la solución fue exitosa, el comité o grupo de trabajo debe diligenciar el **Anexo 11. Ficha de reporte de caso exitoso** y garantizar su envío a la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del Departamento Administrativo de la Función Pública a través de nuestro espacio virtual de asesoría (EVA), en la dirección www.funcionpublica.gov.co/eva/ para que dicha experiencia se sume a las acciones estandarizadas de mejora y, con ello, se impulsen ejercicios de réplica en otras ciudades y municipios. Recordemos que las acciones estandarizadas de mejora son el insumo fundamental en el paso 3 de esta metodología.

6. Bibliografía

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

Departamento Nacional de Planeación (2017) Guía para realizar la consulta pública en el proceso de producción normativa. Bogotá, Colombia.

Función Pública (2019-Pendiente de publicación). *Guía para implementar acciones con la participación de los ciudadanos*. Bogotá, Colombia.

Función Pública (2019). *Protocolo para solicitar la autorización de trámites*. Bogotá, Colombia.

Función Pública (2017). *Guía metodológica para la racionalización de trámites*. Bogotá, Colombia.

Instituto de diseño de Stanford. (s.f.) *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

Moore Mark (2006). *Creando valor público a través de asociaciones público-privadas*. 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.

- 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.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista instituciones y Desarrollo*, 10, 103-148.
- 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 y González Mariana (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 Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda.

7. Anexos



Anexo 1. Buena práctica de comité interinstitucional: comité ampliado de *doing business* de Manizales



Anexo 2. Inventario de trámites, opa y otros requerimientos

Anexo 2.1 Inventario por entidad



Anexo 3. Esquema de seguimiento al usuario real simulado

Anexo 3.1 Ficha captura de información para esquema



Anexo 4. Preguntas sugeridas



Anexo 5 Formato fichas de caracterización trámites OPA y barreras



Anexo 6. Diagramas de flujo de trámites *Doing Business* por ciudad

Anexos 6.1 Apertura de empresa

Anexo 6.1.1 Bucaramanga

Anexo 6.1.2 Inírida

Anexo 6.1.3 Pereira



[Anexo 6.1.4 Rihacha](#)

[Anexo 6.1.5 Santa Marta](#)

[Anexo 6.1.6 Valledupar](#)

[Anexo 6.2.1 Bucaramanga](#)



Anexos 6.2 Licencia de construcción

[Anexo 6.2.2 Cali](#)

[Anexo 6.2.3 Ibagué](#)

[Anexo 6.2.4 Manizales](#)

[Anexo 6.2.5 Rihacha](#)

[Anexo 6.2.6 Santa Marta](#)

[Anexo 6.2.7 Valledupar](#)



Anexos 6.3 Registro de propiedades

[Anexo 6.3.1 Bucaramanga](#)

[Anexo 6.3.2 Florencia](#)

[Anexo 6.3.3 Manizales](#)

[Anexo 6.3.4 Rihacha](#)

[Anexo 6.3.5 Santa Marta](#)

[Anexo 6.3.6 Valledupar](#)





Anexo 7. Diagramas de flujos ideales de trámites

[Anexo 7.1 Ideal apertura empresa](#)

[Anexo 7.2 Ideal licencia construcción](#)

[Anexo 7.3 Ideal registro propiedades](#)



Anexo 8 Taller intervención por experimentación



Anexo 9 Instructivo preliminar ventanillas únicas



Anexo 10 Acciones estandarizadas de mejora



Anexo 11 Ficha de reporte de caso exitoso





El servicio público
es de todos

Función
Pública

Metodología para mejorar los trámites empresariales a nivel territorial relacionados con indicadores *Doing Business*

DICIEMBRE DE 2019

Dirección de Transparencia
Participación y Servicio al
Ciudadano

VERSIÓN 1

Función Pública

Carrera 6 n.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.

