INNOVACIÓN EN LA PRÁCTICA

DISEÑO ETNOGRÁFICO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniela Gomes Metello

GNova – Laboratorio de
Innovación en Gobierno

Escuela Nacional de Administración Pública – Enap

Presidente
Francisco Gaetani

Director de Educación Continua
Paulo Marques

Directora de Formación Profesional y Especialización
Iara Cristina da Silva Alves

Directora de Gestión Interna
Camile Sahb Mesquita

Director de Investigación y Posgrado *Stricto Sensu*
Fernando de Barros Filgueiras

Director de Innovación y Gestión del Conocimiento
Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Equipo GNova – Laboratorio de Innovación en Gobierno
Antônio Claret Campos Filho – Coordinador general de innovación
Andrea Marina Lins Lacerda
Carolina Sólia Nasser
Daniela Gomes Metello
Elisabete Ferrarezi
Gabriela Miyuki Shimabukuro Katto
Guilherme Augusto Faria de Moraes-Rego
João Augusto Sobreiro Sigora
Joselene Pereira Lemos
Letícia Koeppel Mendonça
Manuel Ruas Pereira Coelho Bonduki

Concepción editorial – Colección Innovación en la práctica
Elisabete Ferrarezi
Guilherme Alberto Almeida de Almeida
Isabella von Mühlen Brandalise
Joselene Pereira Lemos

Revisión
Ludmila Bravim da Silva

Diseño gráfico y maquetación
Isabella von Mühlen Brandalise

Versión en español
Patricia Elena Vargas Alfaro – Revisión técnica de la traducción
Rafï Teixeira de Oliveira – Maquetación y adaptación editorial

Traducido con una herramienta de IA y revisado técnicamente por un humano.

INNOVACIÓN EN LA PRÁCTICA

DISEÑO ETNOGRÁFICO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniela Gomes Metello

GNova – Laboratorio de Innovación en Gobierno
Enap, Brasilia/2018

Catalogado en la fuente por la Biblioteca Graciliano Ramos de Enap

M589d Metello, Daniela Gomes
Diseño etnográfico en políticas públicas / Daniela Gomes Metello. – Brasilia: Enap, 2018.
72 p. : il. – (Colección Innovación en la práctica)

ISBN: 978-85-256-0095-0

1. Innovación – Políticas públicas. 2. Método de investigación. I. Título.
CDU 001.895

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802

Este trabajo está bajo la licencia *Creative Commons*
Atribución: No comercial
Compartir Igual 4.0 Internacional

RESUMEN

06 Presentación

08 Introducción

10 ¿Qué es el diseño etnográfico?

26 ¿Cómo se hace?
27 Paso 1 – Definición del alcance de la investigación
31 Paso 2 – Definición del público objeto de la investigación
36 Paso 3 – Conocimiento de las suposiciones
38 Paso 4 – Preparación del guion
46 Paso 5 – Trabajo de campo
54 Paso 6 – Síntesis de los registros
58 Paso 7 – Generación de *insights*
63 Paso 8 – Presentación de los resultados

66 Consideraciones finales

68 Sobre GNova

PRESENTACIÓN

Es un placer para Enap, a través de su Laboratorio de Innovación en Gobierno –GNova, lanzar esta publicación – Diseño etnográfico en políticas públicas, en el contexto de la colección Innovación en la Práctica. Este trabajo sistematiza el conocimiento generado en proyectos desarrollados en los últimos dos años de actividad del laboratorio, en colaboración con otros organismos del gobierno federal.

El diseño etnográfico fue presentado a los miembros de GNova por participantes del laboratorio danés MindLab, en el marco de la cooperación entre el Ministerio de Negocios y Crecimiento del Reino de Dinamarca, el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MPDG) y la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap) para el desarrollo de los temas de innovación y digitalización con miras a la transparencia y la eficiencia de la gestión gubernamental. Desde entonces, la metodología ha sufrido algunas adaptaciones, ha sido trabajada en talleres y cursos y ahora se disponibiliza en la forma de este material.

Inaugurado en Dinamarca en 2002, MindLab es un laboratorio de innovación en el gobierno que aplica el enfoque del diseño en contextos de procesos participativos, con el objetivo de acercar el servicio público a los ciudadanos.

Reforzando su trayectoria de iniciativas para la modernización de la gestión pública, la Enap y el MPDG inauguraron en agosto de 2016 el Laboratorio de Innovación en Gobierno: GNova, una unidad dedicada al desarrollo de soluciones creativas para problemas públicos mediante el uso de metodologías y enfoques multidisciplinarios inspirados en el diseño, las ciencias sociales, la economía comportamental y la gestión pública. GNova también se dedica a la prospección, experimentación y difusión de nuevas tendencias y enfoques para la innovación en servicios y políticas públicas.

Las herramientas derivadas del diseño están siendo utilizadas por gobiernos de todo el mundo, dentro y fuera de los laboratorios de innovación, para producir servicios y políticas públicas adecuados a las demandas de la sociedad. El diseño etnográfico también se inspira en la antropología para ayudar en la difícil tarea de encontrar soluciones más cercanas a las necesidades reales de los usuarios de servicios y los beneficiarios de políticas públicas.

Con este material, se espera que los funcionarios públicos dispongan de una metodología poderosa que les sirva para comprender los problemas públicos desde el punto de vista del usuario (y de los demás implicados) y, a través de esta experiencia, sean capaces de formular, probar y evaluar los servicios públicos con mayor eficacia.

Nos gustaría dar las gracias a los equipos de proyecto que han trabajado con nosotros aplicando la metodología, en particular en los casos citados en esta publicación, relativos a los organismos Anvisa, Ministerio de Planificación, Casa Civil, Imprensa Nacional y Ministerio de Salud. Extendemos nuestro agradecimiento a MindLab y al Gobierno de Dinamarca por este nuevo fruto de la colaboración establecida en 2016. Por último, queremos expresar nuestro especial agradecimiento a la consultora Isabella von Mühlen Brandalise, cuya competencia, creatividad, visión estratégica y dedicación han sido esenciales para el diseño de esta colección y de esta publicación.

¡Que disfruten de la lectura!

Guilherme Alberto Almeida de Almeida
Director de Innovación y Gestión del Conocimiento

INTRODUCCIÓN

Los retos a los que se enfrenta hoy en día el sector público son considerables: atender a un conjunto de demandas sociales cada vez más complejas y diferenciadas, en un entorno de rápidas transformaciones y con restricciones de recursos. Además, comprender la perspectiva de las personas, ciudadanos y usuarios de los servicios públicos es fundamental para buscar soluciones innovadoras orientadas a la mejora de la acción gubernamental.

El diseño etnográfico es un enfoque que contribuye a la transformación de la cultura de la administración pública al generar comprensión sobre un determinado problema público a partir de la inmersión de los funcionarios en la experiencia y la realidad vividas por los ciudadanos: sus necesidades, expectativas y dificultades reales.

De este modo, se introduce una posibilidad de investigación que puede aportar mucho al análisis de datos, la revisión de la literatura u otros métodos de recopilación indirecta de información. Se trata de un proceso de generación de conocimiento y cambio de mentalidad mediante el acercamiento de la burocracia a las experiencias concretas de las personas, utilizando técnicas sencillas y de rápida aplicación. Los números y las teorías pasan a ser medios importantes para llegar a las personas, pero sin sustituirlas. La gran diferencia del diseño etnográfico es su innovadora propuesta de generación de conocimiento a partir de la experiencia sensorial aprehendida, poniendo a prueba teorías o suposiciones previas de la burocracia sobre determinadas prácticas o situaciones que, a menudo, limitan la construcción de soluciones y políticas públicas más eficaces.

En este contexto, la presente publicación sistematiza y difunde los aprendizajes de los experimentos realizados por el **Laboratorio de Innovación en Gobierno – GNova** en la mejora y el desarrollo de servicios y políticas públicas mediante el diseño etnográfico. Además de elementos conceptuales y algunos ejemplos prácticos de proyectos desarrollados por GNova, este material proporciona una guía detallada que orienta el uso del diseño etnográfico por parte de gestores y formuladores de políticas públicas.

¿QUÉ ES EL DISEÑO ETNOGRÁFICO?

COMENZANDO CON ALGUNOS CONCEPTOS

El diseño etnográfico es una forma de aprender sobre las personas, sus necesidades y sus contextos con el objetivo de identificar oportunidades de innovación que se ajusten, de la manera más cercana posible, a las perspectivas y experiencias vividas por las personas afectadas por un producto, servicio o política pública.

El diseño etnográfico es el nombre de la etapa del proceso de diseño en la que nos sumergimos para comprender en profundidad una determinada realidad que queremos transformar. Este proceso se inspira en métodos procedentes del ámbito de la antropología.

Para comprender mejor este concepto, es necesario hablar un poco sobre diseño y etnografía. **El diseño** es un enfoque interdisciplinario que combina métodos y herramientas de diversas áreas con el objetivo de generar o transformar un servicio o producto.

«El diseño es un proyecto y está presente en el punto de contacto entre un producto, servicio o marca y su usuario»

Design Thinking y Thinking Design, p. 18

La **etnografía**, por su parte, es una forma de investigación de campo creada por la antropología entre finales del siglo XIX y principios del XX. Su traducción literal es «descripción de personas». La etnografía abarca un conjunto de métodos que ayudan al investigador a sumergirse en una sociedad para comprenderla profundamente en su cultura, sus comportamientos y sus relaciones sociales. Una sola investigación etnográfica puede durar años.

En el diseño etnográfico, el investigador tiene la oportunidad de sumergirse en la realidad vivida por el usuario de un servicio o producto, observando e identificando los puntos positivos y negativos de esa experiencia y las oportunidades de innovación para perfeccionarla.

Así, el **enfoque del diseño etnográfico es siempre el usuario,** beneficiario o cliente, y su proceso de creación involucra diferentes puntos de vista, unidos de manera colaborativa. Se inspira en la etnografía al sumergirse en el contexto y la cultura en la que se encuentra el usuario, y constituye una etapa del proceso de diseño, ya que su propósito es encontrar oportunidades de intervención para mejorar o crear servicios o productos.

El objetivo principal de este método es generar *insights* sobre un tema determinado. Estos conocimientos pueden demostrar las necesidades y demandas del usuario, o del usuario potencial, en relación con un producto o servicio y, a partir de ahí, contribuir al desarrollo de un proyecto para mejorarlo. Por lo tanto, el diseño etnográfico rara vez tiene un fin en sí mismo, sino que forma parte de un proyecto más amplio de formulación o reformulación de políticas, programas, servicios, procesos o productos.

Un concepto fundamental para el desarrollo del diseño etnográfico es el de **la empatía:** la capacidad de ponernos en el lugar del otro. Y desde ese nuevo «lugar», tratar de ver las cosas y el mundo desde ese punto de vista, y no desde el nuestro. En este proceso, puede ser útil experimentar las situaciones vividas por los usuarios de un servicio, comprendiendo sus opiniones y sentimientos con respecto a esa situación. En este momento, es esencial «olvidar» quiénes somos y qué pensamos para aprender a ver con los ojos del otro, a quien queremos atender o beneficiar.

Foto: Isabella Brandalise (MindLab)

«El diseño etnográfico nos ayuda a profundizar y comprender el caos y las emociones que nos hacen humanos y nos llevan a comportamientos aparentemente ilógicos»

Andy Polaine, Lavrans Lovlie y Ben Reason, 2013

El método para realizar el diseño etnográfico, que se discutirá en esta publicación, no persigue el rigor estadístico, ya que el objetivo no es confirmar o refutar una tesis, sino sumergirse **en la realidad del otro,** para conocer y descubrir cosas nuevas. Es importante mencionar que la información generada por el diseño etnográfico puede componer y enriquecer la comprensión de los datos cuantitativos. Por lo tanto, se recomienda incluso que las observaciones de campo se correlacionen con datos y estadísticas, ampliando la comprensión de la realidad en análisis. De este modo, mientras que los métodos cuantitativos pueden identificar, confirmar o refutar tendencias sobre un determinado comportamiento a mayor escala, el diseño etnográfico, por su parte, permite analizar ese comportamiento a menor escala y obtener información sobre el motivo de su ocurrencia, identificando oportunidades de acción para el diseño o la mejora de una política o servicio.

EXPERIENCIA DE ANVISA

En 2017, GNova recibió una solicitud de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria: el equipo quería entender por qué las personas realizaban tantas llamadas telefónicas al centro de atención de la agencia en lugar de buscar la información en el sitio web oficial.
Para iniciar esta investigación, se utilizaron datos cuantitativos sobre los tipos de usuarios y el contenido de las llamadas, que posteriormente orientaron el diseño de la aplicación del diseño etnográfico. Al combinar un método cuantitativo con otro cualitativo, el resultado fue sinérgico.

En primer lugar, se recurrió a los datos disponibles en el centro de atención: qué perfiles accedían más a los canales de atención; cuál era la categoría de usuarios más frecuente; qué canales de atención eran mejor o peor valorados; cuáles eran los temas más demandados, etc. Con estos datos, el equipo pudo planificar su diseño etnográfico con mayor precisión: definir el público objetivo, los canales de atención preferidos para cada público, los sectores regulados que más solicitaban atención, etc. Por ejemplo, fue posible identificar como prioritarios los sectores de cosméticos, productos farmacéuticos, investigación, productos alimenticios y productos para la salud.

Los datos cuantitativos ayudaron a demostrar que, trabajando con los estados de Río de Janeiro, São Paulo y el Distrito Federal, ya sería posible acceder al público deseado con diversidad y un número suficiente de empresas para entrevistar. Esta información ahorró tiempo y dinero. Una vez identificado el público, ahora era necesario sumergirse en las experiencias de los usuarios para conocer las motivaciones que los llevaban a comportarse de esa manera.

Estas inmersiones, realizadas mediante visitas a las empresas y entrevistas, fueron sorprendentes. Sin duda, los resultados obtenidos exclusivamente

Foto: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)

con uno de los dos métodos de investigación no habrían sido tan ricos. Solo con la investigación de datos cuantitativos, no habría sido posible comprender las demandas de los canales del centro de atención al cliente, ni las expectativas de los usuarios sobre la Agencia, solo habría sido posible plantear suposiciones, sin ninguna garantía de que se ajustaran a la realidad. Por otro lado, si se hubiera utilizado únicamente el diseño etnográfico, no habría sido posible centrarse en el público más representativo, y los resultados podrían haber sido muy dispersos, ya que potencialmente todos los ciudadanos y ciudadanas de Brasil podrían ser usuarios y usuarias de los canales de atención y, por lo tanto, podrían ser el público objetivo de la investigación.

QUÉ ES LO FUNDAMENTAL EN EL DISEÑO ETNOGRÁFICO

El conocimiento a través de la experiencia exige un mayor acercamiento a la realidad desde la perspectiva de quienes la viven. Por eso, la construcción del conocimiento mediante el diseño etnográfico se lleva a cabo sobre el terreno, utilizando técnicas de observación, interacción e inmersión construidas a partir de lo que se cree saber y también de lo que se busca responder, aclarar y comprender. Se recopilan datos para identificar patrones y, especialmente, desarrollar *insights*, es decir, nuevos entendimientos que señalan posibilidades de intervención en el problema, agregando valor a las experiencias de los usuarios o beneficiarios que utilizan el servicio o se ven afectados por la política pública.

Para que esta inmersión en el problema tenga éxito y mantenga su carácter etnográfico, es necesario combinar tres acciones:

- **Observar:** ver a las personas y sus comportamientos en el contexto de la experiencia en la que queremos profundizar.
- **Interactuar:** entrevistar a personas mediante reuniones, programadas o no.
- **Inmersión:** experimentar lo que la persona vive.

Foto: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)

Al realizar una investigación de diseño etnográfico, estas acciones deben combinarse entre sí siempre que sea posible, ya que representan ángulos diferenciados de desarrollo de la sensibilidad y captación de la experiencia de inmersión en la realidad. De este modo, un determinado punto de vista puede entenderse de manera efectivamente más amplia.

Otra cuestión importante es la postura del investigador. Es esencial que, al ir al campo, el investigador adopte una «actitud de principiante», movido por la curiosidad y la apertura a lo nuevo.

Se trata de una invitación a olvidar lo que sabemos sobre el tema y explorar el problema como si fuera la primera vez que entramos en contacto con él. A partir de lo que observamos, preguntamos y experimentamos, vamos comprendiendo la cuestión, incorporando conocimientos desde otros puntos de vista y lo que se puede aprender a través de estas tres acciones de exploración de la realidad: observar, interactuar e inmersión.

«El diseño etnográfico nos ayudó a identificar y reconocer problemas que ignorábamos. Fue muy bueno para desmitificar lo que creemos saber»

Funcionaria del Ministerio de Planificación, participante en el proyecto SICAF

DISEÑO ETNOGRÁFICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El diseño etnográfico puede utilizarse en diferentes momentos dentro de un mismo proyecto. Puede utilizarse para explorar, de manera amplia, una realidad, identificando oportunidades para iniciar un proyecto de mejora o la creación de un servicio o producto. En este caso, la investigación es anterior a la definición del alcance del proyecto.

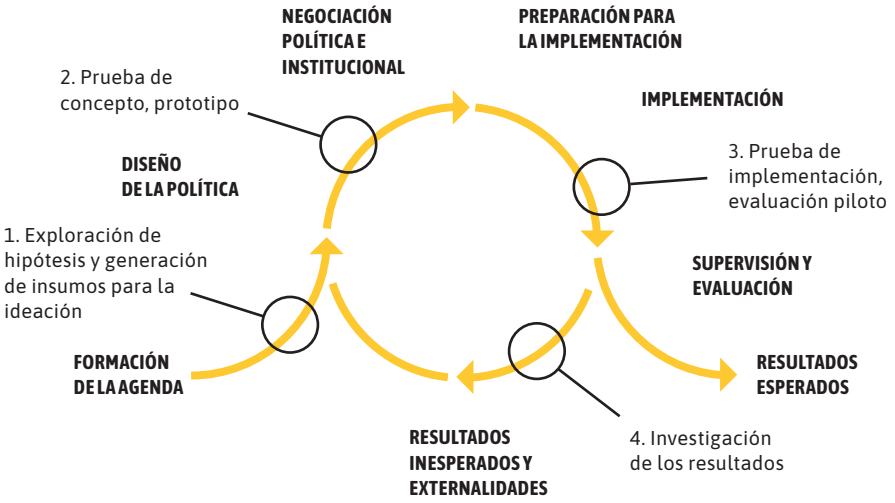
Otra posibilidad es que la investigación sea una etapa dentro de un proyecto, con el fin de comprender mejor algún comportamiento específico de los usuarios y, a partir de ahí, generar insumos para el desarrollo de un proyecto más específico.

Tras las etapas iniciales de implementación, el diseño etnográfico puede utilizarse para probar prototipos y evaluar pilotos. Por último, cuando una política pública ya está implementada, el diseño etnográfico puede ser muy útil para explorar efectos inesperados, identificando, por ejemplo, por qué no se están produciendo los cambios deseados.

El ciclo de las políticas públicas implica fases que van desde la formación de la agenda hasta su ejecución y evaluación. El diseño etnográfico es un método que puede utilizarse en algunas de estas fases, cuando queremos sumergirnos en una situación para conocerla más a fondo. Este conocimiento puede ser más transversal o más específico, dependiendo del objetivo de la investigación y de la fase del ciclo de la política pública en la que se inscribe.

En la figura siguiente, se puede comprender mejor cómo el diseño etnográfico puede ayudar en las diferentes fases del ciclo de la política pública, ya sea de forma exploratoria (1), generativa (2) o evaluativa (3 y 4).

DISEÑO ETNOGRÁFICO EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Adaptado de MindLab, 2017.

1. Exploración de hipótesis y generación de insumos para la ideación – Podemos utilizar el diseño etnográfico antes de que exista una política, en el momento de su formulación. El responsable de la toma de decisiones y/o el equipo técnico tienen la intención de diseñar un programa para intervenir en un escenario, pero no conocen mucho del contexto al que ese programa pretende afectar. Este es un buen momento para comprender mejor el escenario y buscar ideas para formular el reto al que hay que enfrentarse.

2. Prueba de concepto, prototipo inicial – Ya se ha formulado conceptualmente un programa y el equipo técnico necesita saber si puede continuar con el diseño final y la implementación. Este es un buen momento para probar los conceptos involucrados y reducir los riesgos de que el proyecto no funcione. Sumergirse en la realidad de los diversos actores involucrados puede generar importantes *insights*.

3. Prueba de implementación, evaluación piloto – Llevar a cabo la implementación de un programa piloto antes de generalizar la implementación de un programa es una práctica común para corregir imperfecciones en las políticas públicas. En este momento, el diseño etnográfico puede profundizar en algunos hallazgos relevantes para corregir el rumbo antes de que se generalice.

4. Investigación de los resultados – Los programas implementados pueden no dar los resultados deseados, total o parcialmente. Es el momento de analizar en profundidad los errores y aciertos, corregir el camino o decidir abandonar el programa. El diseño etnográfico como método cualitativo de investigación en profundidad puede contribuir a esta evaluación.

UNA VISIÓN GENERAL DE NUESTRO RECORRIDO

El proceso de desarrollo del diseño etnográfico comprende una serie de pasos. Antes de entrar en una discusión más detallada de cada paso, lo que se hará en la próxima sección de esta publicación, vale la pena tener una visión general de este recorrido, veamos:

PASO 1 – Definición del alcance que se desea investigar
¿Qué queremos descubrir con la investigación? Para ayudar a definirlo, necesitamos comprender lo que sabemos sobre el problema de investigación, lo que suponemos al respecto y lo que queremos comprender mejor o sobre lo que tenemos dudas. De esta manera, establecemos el enfoque en lo que queremos entender mejor.

PASO 2 – Definición del público que se va a observar y/o entrevistar
¿Quién se ve afectado directa o indirectamente por nuestro problema? No siempre es posible contar con representantes de todos los públicos, por lo que es necesario centrarse en los que son de mayor interés para lo que se busca investigar.

PASO 3 – Conocimiento de las propias suposiciones
Una vez definidos los públicos que se van a entrevistar, es importante conocer las propias suposiciones sobre estos públicos, para que seamos conscientes de ello y nos protejamos de ir al terreno buscando solo esa confirmación.

PASO 4 – Preparación del guion para ir al terreno
Se trata tanto de elaborar un conjunto de preguntas que estimulen la conversación como de proporcionar orientaciones para ampliar los niveles de observación y participación activa de los entrevistados.

PASO 5 – Trabajo de terreno y registro
El trabajo de terreno exige mantener una actitud abierta a lo nuevo, para lo cual es muy valioso ser consciente de las propias suposiciones previas. En cuanto al registro, este puede realizarse en forma de audio, vídeo, fotos o anotaciones, siendo fundamental la captura de citas (registro fiel de lo que se ha dicho y que, por su fidelidad, expresa una visión del mundo), observaciones (descripciones de hechos y experiencias de la manera más imparcial posible) e *insights* (descubrimientos sobre cuestiones desconocidas, un nuevo conocimiento).

PASO 6 – Síntesis de los registros

Se trata de compartir los registros con los demás participantes del proyecto y reorganizarlos según grupos temáticos, relaciones y patrones.

PASO 7 – Generación de *insights*

El proceso de intercambio conduce a la percepción de nuevos conocimientos y nuevas formas de ver un asunto (*insights*). Durante todo el proceso de experiencia, los *insights* aparecen y deben registrarse, pero ganan aún más claridad después del intercambio y la identificación de patrones con la información recopilada.

PASO 8 – Presentación de los resultados

La presentación de los resultados del diseño etnográfico debe tener como objetivo comunicar, de forma clara, visual y empática, los *insights* del proyecto y todo lo que pueda darles vida a esos *insights*, en especial las citas. No hay un formato único, pero se recomienda encarecidamente ser conciso y centrarse en lo que es esencial para responder a la pregunta central de la investigación.

Fuente: MindLab

¿CÓMO SE HACE?

A continuación, presentaremos una guía detallada para que los gestores públicos puedan utilizar este método en diferentes fases del ciclo de las políticas públicas. Para ilustrar este paso a paso, presentaremos casos reales de proyectos que ya han sido desarrollados por GNova – Laboratorio de Innovación en Gobierno, en colaboración con diversas entidades de la administración pública.

Los pasos que se explican aquí son una sugerencia para que se organice una investigación basada en entrevistas que impliquen las tres acciones de exploración de la realidad: observar, interactuar e inmersión. Estos pasos pueden ser más o menos necesarios, dependiendo de la investigación en cuestión.

¡Prueba! ¡Atrévete!
Ten una buena lectura y buena investigación.

PASO 1 – DEFINICIÓN DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación forma parte de un proyecto cuyo objetivo es explorar soluciones para un problema o desafío. A partir del alcance del proyecto, debemos delimitar el alcance de la investigación. Para utilizar el diseño etnográfico, es importante saber elegir la pregunta central (puede haber más de una, dependiendo del caso) que queremos responder con el trabajo en terreno.

Esta fase es crucial, ya que una pregunta mal definida puede comprometer toda la investigación. Esto no significa que la pregunta no pueda modificarse posteriormente, si se identifica que no está conduciendo a la cuestión que esperábamos: a veces, volver a empezar es parte del proceso. Sin embargo, cuanto más nos centremos en la pregunta, más posibilidades tendremos de acertar lo que queremos.

La pregunta de la investigación es diferente de la pregunta del proyecto. Un proyecto puede tener un objetivo más amplio y la investigación puede utilizarse para profundizar en una cuestión específica que generará insumos para ser utilizados en el proyecto.

La cuestión que más orienta la definición de la pregunta de la investigación es: «¿Qué queremos descubrir con la investigación?». Para ayudar a definirla, necesitamos comprender lo que sabemos sobre el problema de la investigación, lo que suponemos al respecto y lo que queremos comprender mejor o sobre lo que tenemos dudas.

Caso 2

PROYECTO SICAF

El Sistema Unificado de Registro de Proveedores (SICAF), administrado por el Ministerio de Planificación, en funcionamiento desde 1995, fue creado para facilitar el registro de proveedores de materiales y servicios interesados en participar en licitaciones y contrataciones con la Administración Pública Federal.

En 2016, el informe de la Contraloría General de la Unión (CGU), en el que se señalaban críticas y sugerencias sobre el funcionamiento del sistema, puso de manifiesto la necesidad de que el Ministerio realizara una investigación más profunda: ¿el SICAF estaba facilitando o dificultando las relaciones comerciales con el Gobierno Federal? ¿Cuál era la necesidad real de un sistema de registro de proveedores?

Para iniciar esta investigación, en junio de 2017 se desarrolló una investigación de diseño etnográfico con los usuarios del sistema (funcionarios públicos operadores del sistema; empresas ya contratadas o interesadas en contrataciones públicas; instituciones asociadas que estimulan a pequeños empresarios y empresas a establecer relaciones comerciales con el gobierno; y una empresa que había desistido de inscribirse debido al sistema) con el fin de recopilar información sobre la experiencia de uso del SICAF.

La hipótesis inicial (lo que suponíamos) era que los problemas en el funcionamiento del sistema serían de orden tecnológico. Sin embargo, la investigación puso de manifiesto importantes cuestiones relacionadas con la gestión del sistema, la comunicación con los usuarios y la capacitación de los operadores.

¿Imagínate si el problema de la investigación se refiriera únicamente al sistema tecnológico o a la interfaz del sistema con el usuario? Sin duda, el proyecto de mejora basado únicamente en las suposiciones de los gestores no resolvería muchos de los problemas que realmente existían, por ejemplo, el de la comunicación. La investigación puso de manifiesto que existía un gran problema de comunicación entre los operadores, las empresas y el ministerio. A partir de esta constatación, se elaboró una campaña de comunicación con la producción de material explicativo para el público.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Reúne al equipo del proyecto y haz la siguiente pregunta: «¿Qué queremos descubrir con la investigación?». Todos deben escribir una respuesta en un papel, en un tiempo máximo de 3 minutos.

2. El grupo debe compartir las respuestas dadas y debatir sobre las cuestiones que hayan surgido. Elijan una o dos preguntas para orientar la investigación.

3. A continuación, haz 3 preguntas al grupo, dando 4 minutos para cada respuesta individual:

a) ¿Qué sabemos ya sobre el problema de la investigación?

b) ¿Qué suponemos al respecto?

c) ¿Qué queremos comprender mejor o sobre qué tenemos dudas?

4. Discutan las respuestas, pregunta por pregunta. Anoten los resultados.

5. Vuelvan a la(s) pregunta(s) de la investigación y confirmen si realmente debe(n) ser la(s) pregunta(s) que guiará(n) el trabajo. Es posible que la discusión del punto 4 haya aclarado algún aspecto y que el grupo decida cambiar la pregunta.

PASO 2 – DEFINICIÓN DEL PÚBLICO OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

Para pensar quién es el público de nuestra investigación, primero debemos responder a la siguiente pregunta: «¿Quién se ve o se verá afectado, directa o indirectamente, por este servicio o política pública?». Un usuario del servicio o beneficiario de la política pública es sin duda un público que debemos tener en cuenta, pero no es el único.

Cada persona encuestada aporta el punto de vista de su lugar de observación y, con empatía, podemos captar las diferencias. La unión de estos puntos de vista es fundamental para componer una visión más completa del todo. Para ayudar a elegir al público que se va a entrevistar, con el objetivo de recopilar impresiones relevantes, podemos considerar algunos de los siguientes tipos de usuarios:

- **Usuario extremo –** Usuario del servicio que representa algún extremo en su uso. Estos usuarios pueden generar buenos *insights*, porque sus observaciones sobre el servicio son más intensas. Ejemplo: personas que utilizan un sistema todos los días o personas con discapacidad visual que acceden o quieren acceder a un sistema.
- **Usuario análogo –** Usuario que utiliza un servicio o producto similar. A veces, queremos pensar en un servicio que aún no existe y, por lo tanto, para recopilar información relevante, podemos entrevistar a un usuario de un servicio similar o que tenga aspectos similares a lo que queremos observar. Ejemplo: usuarios de un sistema implantado en el municipio que nos gustaría desarrollar en el ámbito del Gobierno Federal.

- **Usuario potencial –** Personas que pueden ser el público objetivo de un servicio, pero que, por alguna circunstancia (por ejemplo, desconocimiento), aún no lo utilizan. Para algunas investigaciones, este usuario puede ser clave, ya que podemos pedirle que nos acompañe en su primer uso del servicio en cuestión. Ejemplo: personas que cumplen los requisitos para recibir alguna prestación del gobierno, pero desconocen determinada política.
- **No usuario –** Personas que deliberadamente no son usuarias. Ejemplo: empresas que podrían vender un producto al gobierno, pero no lo hacen porque consideran que el proceso es demasiado burocrático.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Reúne al equipo del proyecto o a las personas que están involucradas en el tema. No es necesario que el equipo sea numeroso, pero es interesante que sea multidisciplinar, para garantizar diferentes puntos de vista.

2. Explica a los miembros del equipo el objetivo de la investigación y pídeles que escriban en pósits quiénes son las personas afectadas directa o indirectamente por el servicio en cuestión. Dedica 3 minutos a esta actividad.

3. A continuación, junto con el equipo, describe todas las etapas del servicio, asegurándote de que no te hayas olvidado a ninguna persona afectada.

4. Verifiquen quiénes serían los usuarios extremos, los usuarios análogos, los usuarios potenciales y los no usuarios, y comprueben si hay algún otro usuario que sea interesante incluir en el análisis. Además de los usuarios, otras personas pueden ser muy importantes para el proyecto, como aquellas que tienen un profundo conocimiento sobre el tema (un técnico o un profesor universitario, por ejemplo) o que tienen influencia política en el área.

5. Agrupen las notas adhesivas por similitud de público y vean cuántos públicos potenciales hay que investigar. Discútanlo en equipo y decidan qué públicos deben tenerse en cuenta en el proyecto.

6. Si el número es muy grande, el equipo que sugirió los públicos puede priorizarlos. Para ello, entrega un bolígrafo o pegatinas a cada participante y pídeles que marquen los tres grupos o personas que consideren prioritarios para la investigación. Al final, conversen y elijan, basándose en las marcas, quiénes serán las personas o grupos que se investigarán.

CONSEJOS

- En cuanto al número de entrevistas, una sugerencia sería entrevistar a entre 15 y 20 personas, ya que, en general, la información comienza a repetirse. Sin embargo, este número es solo una referencia, ya que todo depende del tamaño del proyecto, el objetivo de la investigación, la cantidad de grupos a investigar, etc.
- Dependiendo del objetivo de la investigación, algunos de los públicos pueden ser simplemente observados o acompañados mientras utilizan algún servicio, sin tener que participar necesariamente en una entrevista.

Caso 3

PROYECTO ATOS.GOV

La Imprensa Nacional tenía ante sí un gran reto: facilitar el acceso y el uso de los datos publicados en el Diario Oficial de la Unión (DOU) mediante un mecanismo de búsqueda más eficiente y fiable.

Por lo tanto, era necesario hablar con los usuarios del DOU para comprender cómo realizaban sus búsquedas de información oficial y cuáles eran sus principales dificultades. Dado que había un gran número de posibles entrevistados, ya que potencialmente todos los ciudadanos pueden ser usuarios del DOU, aplicamos el método sugerido en esta sección y decidimos cuál sería nuestro público, teniendo en cuenta el objetivo final de la investigación.

En marzo de 2018, se entrevistó a: gestores públicos de los poderes ejecutivo (administración directa y agencias), legislativo y judicial, de áreas relacionadas con la información y la comunicación, así como a aquellos que realizaban búsquedas en el DOU con menos frecuencia; usuarios esporádicos; periodistas de la Empresa Brasileña de Comunicación y de medios tradicionales; empresas privadas relacionadas con la organización y difusión de información; y asociaciones de personas con discapacidad visual.

Fotos: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)

PASO 3 – CONOCIMIENTO DE LAS SUPOSICIONES

Cuando definimos el problema de la investigación y elegimos el público con el que queremos trabajar, sin duda ya estamos empezando a hacer suposiciones sobre lo que vamos a encontrar en el terreno. Esto ocurre porque tenemos nuestras propias opiniones sobre el problema en cuestión y eso hace que «pensemos lo que otros piensan» sobre el tema. Esto puede llevarnos a algunas trampas, por lo que hay que tener cuidado. Es común que tengamos una expectativa de respuesta, lo que puede hacernos querer escuchar solo lo que ya pensamos, simplemente para confirmarlo, lo que nos llevaría a perder muchos detalles valiosos de la investigación, sesgando los resultados finales.

Por eso, al definir el público al que vamos a entrevistar, sugerimos hacer un ejercicio para plantear suposiciones, ya que así reducimos la posibilidad de dejarnos llevar por nuestros propios sesgos.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Reúne al equipo que realizará la investigación de campo. Puedes utilizar un modelo similar al de la foto al lado para crear personajes que representen a cada uno de los públicos que deseas investigar. Describe lo que estos personajes piensan del servicio o política pública, lo que sienten y lo que hacen.

2. A continuación, discute las descripciones de los personajes con los miembros del equipo y describa cuáles son las principales suposiciones que están haciendo sobre la investigación. A partir de ahí, tengan cuidado de no caer en estas trampas. La riqueza de la investigación radica más en el descubrimiento de cosas nuevas que en la confirmación de lo que ya sabemos.

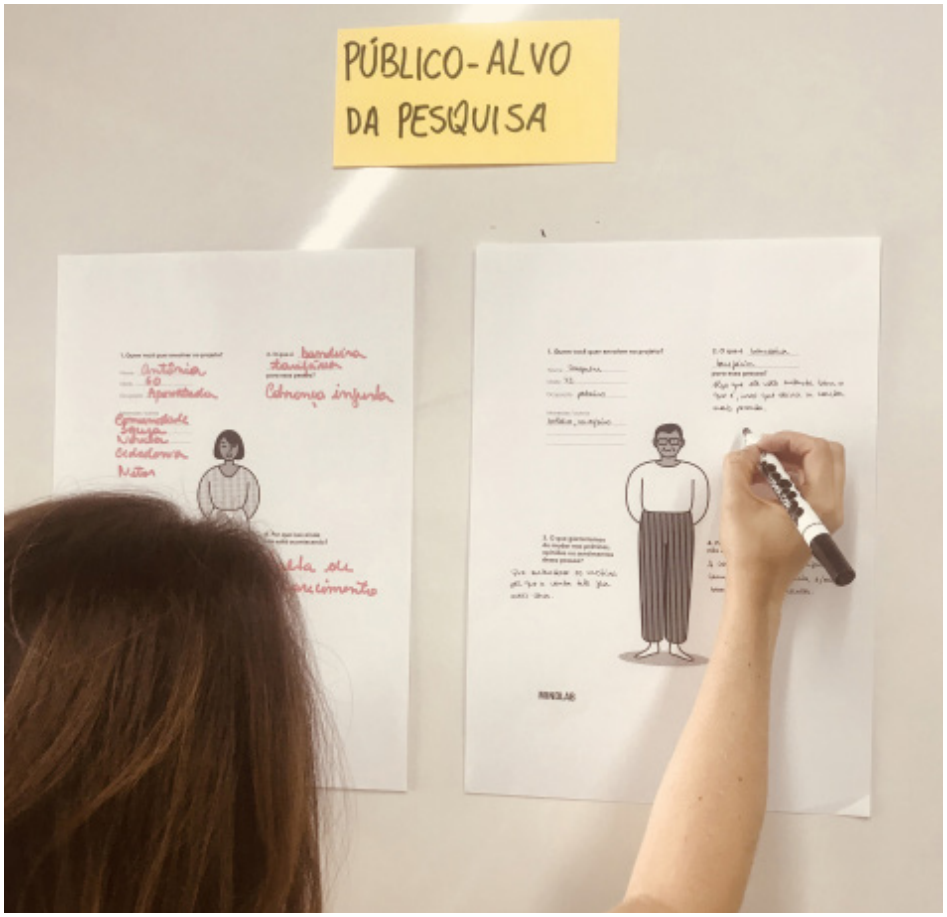


Foto: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)
Traducción de los textos de la imagen: «*Público objetivo de la investigación*»

PASO 4 – PREPARACIÓN DEL GUION

Una vez definidos el alcance y el público de la investigación, podemos pasar a la elaboración del guion de la entrevista. Un gran reto de esta etapa es saber hacer las preguntas adecuadas, que lleven a los entrevistados a llegar a la cuestión que deseas conocer mejor.

«Imagina que te pido que diseñes un jarrón. Se te ocurrirían diferentes formas, y la mayoría de ellas probablemente se parecerían a un jarrón convencional. Ahora imagina que te pido que diseñes una forma de que las personas incorporen las plantas en sus vidas, o una forma de que las personas aprecien las flores»

Shelley Evenson (traducción libre)

El resultado podría ser muy diferente, ¿no es así? Por lo tanto, la forma en que hacemos las preguntas influye profundamente en las respuestas que obtendremos.

En primer lugar, hay que decir que el guion es solo una guía que conduce la interacción con el entrevistado, no es un cuestionario. Sin embargo, a menudo, el guion puede llevar al entrevistador a profundizar en la experiencia del entrevistado, especialmente cuando los entrevistados no hablan de forma muy espontánea.

Dependiendo del caso, es necesario elaborar guiones diferentes para entrevistar a distintos usuarios, ya que la experiencia de cada uno es un punto de vista diferente. Por ejemplo, un usuario de un centro de salud y el recepcionista tienen opiniones diferentes sobre el problema de la espera para ser atendido en los centros de salud. Como queremos tener una visión sistémica, es necesario preguntar cosas específicas sobre la experiencia de cada uno con el servicio.

Al comienzo de una entrevista, las personas suelen sentirse menos cómodas, lo que puede comprometer el trabajo si comenzamos la entrevista con una pregunta muy importante. Necesitan tiempo para acostumbrarse a la experiencia. Por lo tanto, sugerimos seguir el guion respetando el siguiente orden de pasos:

Etapa 1. Crear conexión – En esta etapa, es importante que el entrevistado se sienta cómodo y hacerle preguntas sobre él, su historia y/o el contexto en el que se encuentra, estableciendo una conexión con el objetivo de la investigación.

Etapa 2. Introducir el tema – En este punto, lo más importante es empezar a hacer preguntas más directas sobre el alcance de la investigación y cuestiones relacionadas.

Etapa 3. Buscar historias – Volver a alguna situación vivida por la persona es una buena forma de concretar alguna cuestión señalada en otra etapa. Al recordar alguna historia sucedida, la persona también puede volver a experimentar algunas emociones vividas. Esto puede ser útil para reactivar y acceder a detalles sobre datos e información almacenados en la memoria de los entrevistados. Las observaciones del entrevistador son muy importantes aquí.

Etapa 4. Explorar emociones y opiniones – Al final de la entrevista, el entrevistado ya se siente más cómodo con la investigación y puede ser el momento más adecuado para explorar opiniones (aunque, a menudo, esto aparece a lo largo de la entrevista) y/o alguna emoción también.

Observa que, en el ejemplo relatado (Caso 4), las preguntas son abiertas. Evitamos preguntas cuya respuesta sea «sí» o «no». Intentamos comenzar las preguntas utilizando «quién», «qué», «cuál», «dónde», «cómo» y «por qué», ya que así dejamos el camino abierto para que el entrevistado hable más y se sienta cómodo para expresarse de verdad.

Observa también que en el guion hay espacio para que la persona utilice la aplicación en presencia de los investigadores. Esta es una parte fundamental de la investigación, ya que, a menudo, las personas hacen cosas diferentes de las que dicen hacer. O, muchas veces, no se dan cuenta de alguna situación que han vivido porque ya están acostumbradas a ella, y una mirada externa, observadora, puede captar algún *insight* que podría pasar desapercibida si se tratara de una entrevista convencional.

En el mismo caso de la Aplicación del SUS, una entrevistada que programaba consultas para toda la familia a través de la aplicación declaró que esta era perfecta y que la experiencia de programar consultas había mejorado significativamente tras su implementación, ya que ya no era necesario llegar a las 5 de la mañana a la cola del centro de salud.

Cuando le pedimos a esta usuaria que nos mostrara cómo programaba la consulta para su hijo, tuvo que desinstalar la aplicación y volver a instalarla con un nuevo número de inscripción en el SUS, ya que la aplicación solo le permitía programar consultas para un número de inscripción específico en el SUS, y la última había sido programada para su madre, no para su hijo. No había posibilidad de que la propietaria del teléfono móvil concertara consultas para diferentes miembros de la familia sin tener que reinstalar la aplicación.

Por lo tanto, la persona estaba tan feliz de no tener que hacer cola en el centro de salud que no se dio cuenta de que la aplicación no era tan perfecta como ella decía; había margen de mejora.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Reúne al mismo equipo que definió los públicos de la investigación. Recuerden el objetivo de la investigación, el público elegido y las suposiciones que se tienen sobre cada uno.

2. Divide al equipo en parejas o tríos y pide a cada grupo que trabaje con uno o más públicos seleccionados. Cada grupo debe observar las cuatro etapas de la entrevista y sugerir preguntas para cada una de ellas. Fomenta las preguntas creativas. Si es posible, trabaja con cartulinas.

3. Los grupos deben presentar las preguntas que se harán a cada público. Algunas preguntas serán específicas de un público, otras son generales y pueden utilizarse en todas las entrevistas. Pide a los grupos que complementen con otras ideas, si surgen.

4. Teniendo en cuenta cada una de las cuatro etapas, define con el equipo qué preguntas deben formar parte del guion general y cuáles son específicas para cada público. Por ejemplo, en el caso del proyecto del SUS, no le preguntaremos al usuario que programa la consulta en persona qué opina de la aplicación, ya que no la conoce. En este caso, es mejor preguntarle sobre sus hábitos y conocimientos tecnológicos, para entender por qué no utiliza la programación en línea.

5. Al final, lee todo el guion con el equipo y evalúen si las preguntas son adecuadas para obtener respuestas relevantes para el alcance de la investigación.

Caso 4

SUS: APLICACIÓN PARA PROGRAMAR CONSULTAS EN LA ATENCIÓN PRIMARIA

El Ministerio de Salud tenía un gran reto: desarrollar el e-SUS. Este proyecto de digitalización de los servicios del Sistema Único de Salud abarcaba varios frentes, uno de los cuales era desarrollar una solución en línea para programar consultas en la atención primaria. De este modo, los usuarios podrían solicitar citas sin salir de casa, evitando las famosas colas de los centros de salud.

A finales de 2016, se pusieron en contacto con GNova y se formó un equipo con miembros del propio laboratorio, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Planificación, para ir sobre el terreno y comprender cómo funcionaban las aplicaciones de reserva de consultas en algunos municipios que habían desarrollado aplicaciones por su cuenta.

El objetivo final era obtener *insights* para el desarrollo de la aplicación del Ministerio de Salud, que se cedería gratuitamente a todos los municipios brasileños. Para ello, el equipo decidió entrevistar a seis públicos diferentes: los gestores municipales de salud básica; los gerentes de los centros de salud; los responsables de la programación de consultas en cada unidad; médicos y enfermeros; usuarios del sistema único de salud que utilizaban la aplicación para solicitar consultas; y usuarios que no utilizaban la aplicación para solicitar sus consultas.

A continuación se presentan algunas preguntas del guion de la entrevista realizada a los usuarios que programaban consultas en línea.

Etapa 1. Establecer una conexión
1. ¿Cuál es su nombre y su edad?

Etapa 2. Introducir el tema
2. ¿Qué ha venido a hacer hoy al centro de salud? ¿Cada cuánto tiempo viene?
3. ¿Cuánto tiempo tarda en ser atendido?

Etapa 3. Buscar historias
4. ¿Quién programó su consulta? ¿Cómo fue?
5. ¿Me puede decir y/o mostrar cómo funciona? (Si se trata de una aplicación y el móvil está ahí, pídele que te la enseñe)

Etapa 4. Explorar emociones y opiniones
6. ¿Qué opina de la aplicación y del sitio web?
7. ¿Qué le gustaría que fuera diferente? ¿Qué lo haría más fácil de usar?

CONSEJOS

Es fundamental que la investigación no se realice solo con preguntas. El guion de preguntas es solo una guía, por lo que se recomienda que el investigador observe el uso del servicio en cuestión por parte del usuario. Las acciones de observación e inmersión pueden tener lugar durante la entrevista o en momentos posteriores e independientes de la entrevista. En el caso del proyecto SUS, podríamos haber acompañado un día de trabajo a la persona de la unidad de salud responsable de la agenda online de las consultas y observar cómo funcionaba el sistema. Pero, en este caso, optamos por pedirle que nos mostrara el funcionamiento del sistema y realizamos pruebas conjuntamente.

PRUEBA Y VALIDACIÓN DEL GUION

Uno de los lemas del diseño es «equivócate rápido y equivócate poco». A nadie le gusta equivocarse, pero es casi imposible acertar todo a la primera, ¿no? Por eso recomendamos las pruebas. Es mejor descubrir los errores antes de salir al campo y corregirlos rápidamente que hacer toda la investigación y llegar al final con un resultado por debajo de lo esperado.

Antes de salir al campo, programa algunas entrevistas para probar el guion y otras cuestiones relacionadas con la investigación. Al final, reúne a las personas que participaron en la prueba, plantea cuestiones relevantes y evalúa si el guion está ayudando a conducir al entrevistado hacia lo que realmente se quiere descubrir.

Sigue las mismas instrucciones del paso 5 para preparar y realizar las pruebas.

Prueba del guion durante el proyecto con Anvisa.

Foto: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)

PASO 5 – TRABAJO DE CAMPO

El momento de realizar la entrevista es fundamental para el éxito del proyecto. Hay muchos factores que influirán en las respuestas de los entrevistados, y debes estar preparado para conducir la conversación de manera que pueda llevar a la persona a hablar sobre las cuestiones que son importantes para el objetivo del proyecto, sin inducirla en ningún momento.

En primer lugar, debes conocer a fondo el guion y estudiarlo con detenimiento. Debes saber el objetivo de cada una de las preguntas, ya que, si ya se ha respondido anteriormente o si la persona no entiende a dónde se quiere llegar con esa pregunta, puedes improvisar y preguntar de otra manera o incluso no hacer esa pregunta.

El tipo de ropa que usa el entrevistador no debe diferir demasiado de la ropa de los entrevistados. Por ejemplo, entrevistar a personas de bajos ingresos en un centro de salud, vestido con traje y corbata, tal vez inhiba al entrevistado a decir lo que realmente piensa o a usar palabras de su vida cotidiana. Esto sin duda perjudica el objetivo de la entrevista.

Programa la entrevista en el lugar donde el entrevistado interactúa con el objeto de tu investigación. Puede ser en el lugar de trabajo o en el lugar donde utiliza un servicio público (por ejemplo, un centro de salud). Observa el entorno y las interacciones que se producen allí. La observación es una de las acciones clave del diseño etnográfico.

Para realizar la entrevista, lo ideal es que no haya más de tres personas, ya que esto puede inhibir al entrevistado. Tampoco es recomendable que sea solo una persona, ya que es muy difícil conducir la entrevista de manera fluida y tomar notas al mismo tiempo. Por lo tanto, el equipo debe prepararse para que una persona conduzca la entrevista, otra tome notas y, si hay una tercera, que haga los registros visuales y/o grabe el audio. Lo importante es decidir las funciones de cada uno antes de la entrevista, así como la forma de registro (escrito, audio, vídeo).

CONSEJOS PARA LA ENTREVISTA

- Preséntate de manera informal, explicando el objetivo de la investigación y la importancia de la colaboración de la persona que está siendo entrevistada.
- Solicita autorización para grabar, si es necesario. Si hay alguna frase muy importante, puedes pedir al entrevistado que la repita para grabar un vídeo de ella, en caso de que sea relevante disponer de ese material para la comunicación de la investigación.
- Aclara a la persona entrevistada que harás las preguntas y guiarás la entrevista. Debe sentirse cómoda, pero quien lleva la iniciativa es quien está realizando la investigación.
- Pregunta si la persona quiere ser identificada por su nombre o no.
- Destaca que no hay respuestas buenas ni malas. Todas las respuestas son valiosas.
- Anima a la persona entrevistada a mostrar también elementos importantes, además de hablar. Observa el entorno en el que interactúa con el objeto de tu investigación (servicio, sistema, etc.).
- Adopta una «actitud de principiante», lo que significa mostrar interés y curiosidad por profundizar en la experiencia de la persona, como si no supieras nada sobre el tema. Recuerda: ella es la experta en su propia experiencia, no tú.
- Expresa interés, pero sin estar de acuerdo ni en desacuerdo

con lo que la persona está diciendo. Si asientes con la cabeza, la persona entenderá que está «acertando» con la respuesta y eso puede sesgar la investigación.

- El cuerpo habla: muéstrate interesado en lo que la persona está diciendo o mostrando.
- Mantén la concentración, pero deja espacio para desviaciones del guion. Algunas preguntas solo pueden surgir en el momento, ya que se derivan de alguna cuestión planteada por el entrevistado. Si es interesante para el proyecto, ¡explórala!
- No interrumpas al entrevistado, no completes sus frases aunque sean obvias y dale tiempo para que añada información adicional.
- Anima a dar ejemplos concretos e historias (la última vez que...).
- Por una cuestión ética, no debes adaptar la investigación a objetivos no declarados, por lo que debes dejar claro todo lo que pretendes obtener como resultado de esa investigación.

«Me sorprendió el diseño etnográfico, porque tiene simplicidad, objetividad, ligereza. El método logra rescatar cosas que aprendemos a lo largo de la vida: para que haya diálogo, hay que tomar en serio al otro»

Funcionario de la Imprensa Nacional, participante en el proyecto Atos.gov

DEBRIEFING

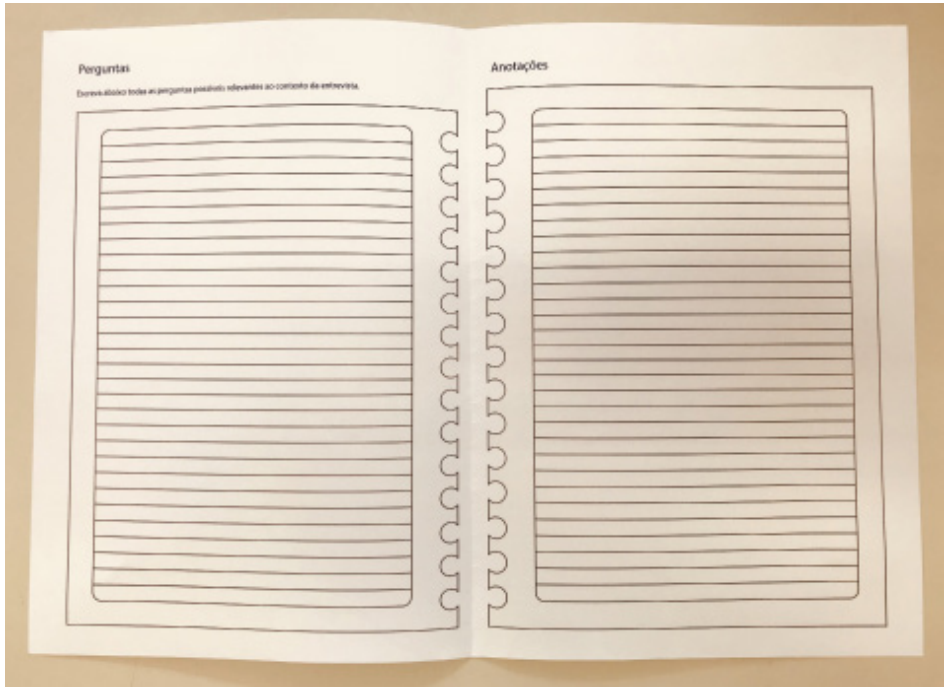
Después de la entrevista, el equipo debe reunirse para discutir lo que se ha escuchado, observado y registrado. Lo ideal es que esto se haga inmediatamente después de la entrevista, para que se recuerden todos los detalles. Cuando hacemos varias entrevistas, los elementos terminan mezclándose y podemos perder observaciones importantes.

Durante la entrevista, se pueden tomar notas libremente, pero lo ideal es centrarse en lo que es importante para el alcance de la investigación. Es importante pensar si las cuestiones anotadas contribuyen a la comprensión del problema o reto relacionado con la política o el servicio público que se está analizando. A veces, las personas dicen cosas interesantes, pero que no son relevantes para la investigación.

Como instrumento de apoyo al registro, podemos utilizar el modelo sugerido a continuación, impreso en formato A3. La parte interna está destinada a las anotaciones de las respuestas dadas por el entrevistado y de los comportamientos observados por el equipo durante la entrevista.

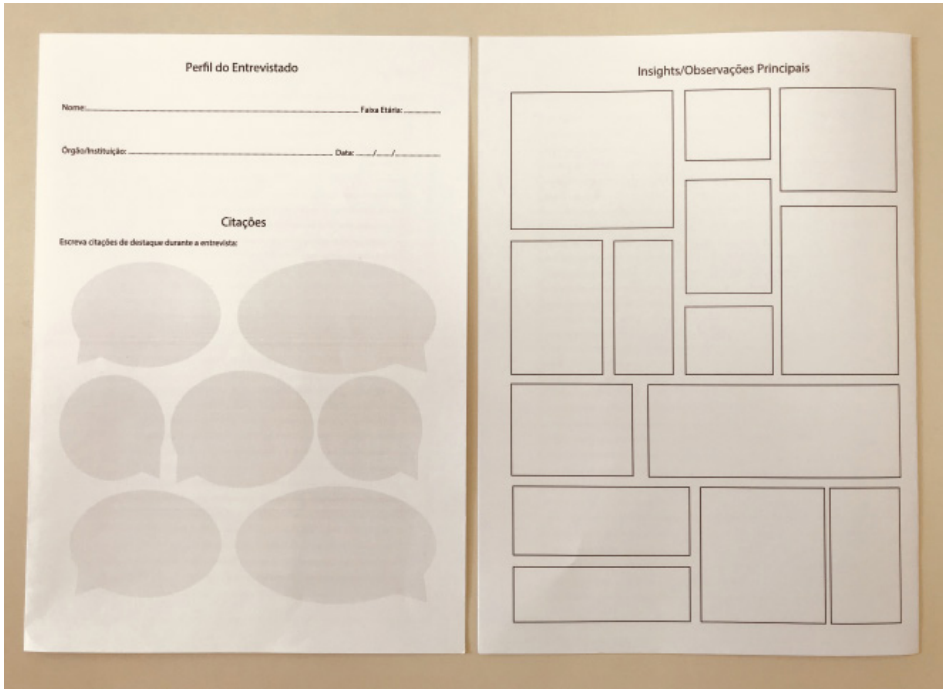
La parte exterior se utiliza para registrar las principales citas e *insights* captados por el equipo inmediatamente después de la entrevista.

Fotos: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)
Traducción de los textos de la imagen: «*Preguntas*», «*Notas*»



Sugerencia de modelo para
debriefing – parte interna.

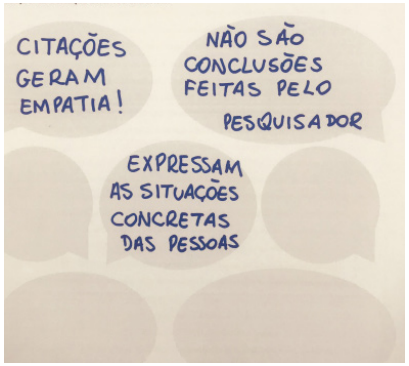
Traducción de los textos de la imagen:
«*Perfil del entrevistado*», «*Principales Insights/ Observaciones*»



Sugerencia de modelo para
debriefing – parte externa.

Cabe señalar aquí la diferencia entre citas, observaciones e *insights*. Utilizaremos el caso del proyecto SICAF para ilustrarlo.

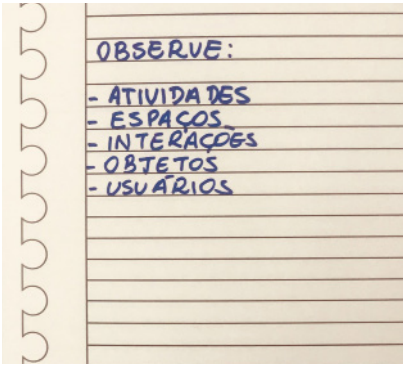
Fuente: GNova/Enap
Traducción de los textos de la imagen:
«¡Citar frases genera empatía!», «No son conclusiones del investigador», «Expresan las situaciones concretas de las personas»



Citas son las frases tal y como las pronunciaron los entrevistados. Es importante registrar las frases emblemáticas. Las citas son importantes para generar empatía y ayudar a visualizar el problema a quienes no estuvieron en la entrevista.

Ejemplo: «El 0800 es mi único canal de comunicación y no me atiende, es lento y burocrático».

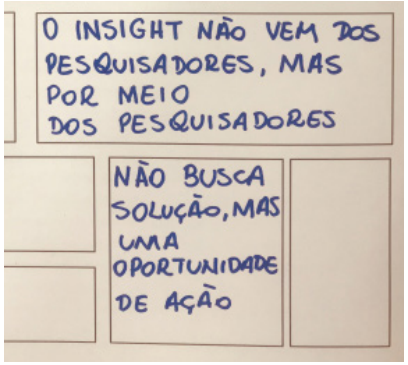
Traducción de los textos de la imagen:
«Observa: actividades, espacios, interacciones, objetos, usuarios»



Observaciones describen algo que se ha observado o relatado.

Ejemplo: el 0800 está ubicado en SERPRO, responsable del mantenimiento del sistema, y no en MPDG, organismo gestor del SICAF.

Traducción de los textos de la imagen:
«Los insights no provienen de los investigadores, sino a través de ellos»



Insights son el descubrimiento de cuestiones desconocidas. Es arrojar luz sobre un aspecto que antes estaba «fuera del radar». No es una idea, es un descubrimiento.

Ejemplo: el 0800 ubicado en Serpro es insuficiente. Existen diferentes tipos de demandas y, en consecuencia, la necesidad de atención a través de canales especializados: dudas, denuncias, orientación.

PASO 6 – SÍNTESIS DE LOS REGISTROS

Después de realizar todas las entrevistas planificadas (¡o incluso las no planificadas!), llegó el momento de compartir con todo el equipo lo que se encontró en el campo. Es necesario revisar las entrevistas una por una.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Reúne al equipo que estuvo en el campo. Pide a una pareja (o trío) que comience a hablar sobre la primera entrevista. Se deben destacar las observaciones relevantes sobre cada persona, además de las principales declaraciones e *insights* registrados. Si hay fotos, vídeos o cualquier otro material recopilado, también se deben presentar en este momento. Al mismo tiempo, el resto de personas deben anotar en pósits las cuestiones que consideren más relevantes, teniendo siempre en cuenta la pregunta central que dio origen a la investigación. Puede haber cuestiones curiosas e importantes en otros aspectos, pero que no sean relevantes para la investigación en cuestión. Estas no deben anotarse. Los pósits deben pegarse en una pared o espacio que todos puedan ver.

Es importante destacar que cada anotación debe estar en una nota adhesiva diferente y con letra legible. La información también debe estar completa en una nota adhesiva, ya que cambiarán de lugar y es necesario entender lo que se quiso decir, incluso separado de la entrevista original.

2. A continuación, haz lo mismo con las demás entrevistas, hasta que, al final, el equipo tenga un conjunto de pósits con las principales cuestiones encontradas sobre el terreno.

3. En este momento, es interesante comparar las cuestiones encontradas con las que el equipo había supuesto antes de la investigación. ¿Se han confirmado las suposiciones? ¿Ha habido nuevos aprendizajes? Discútelo con el equipo.

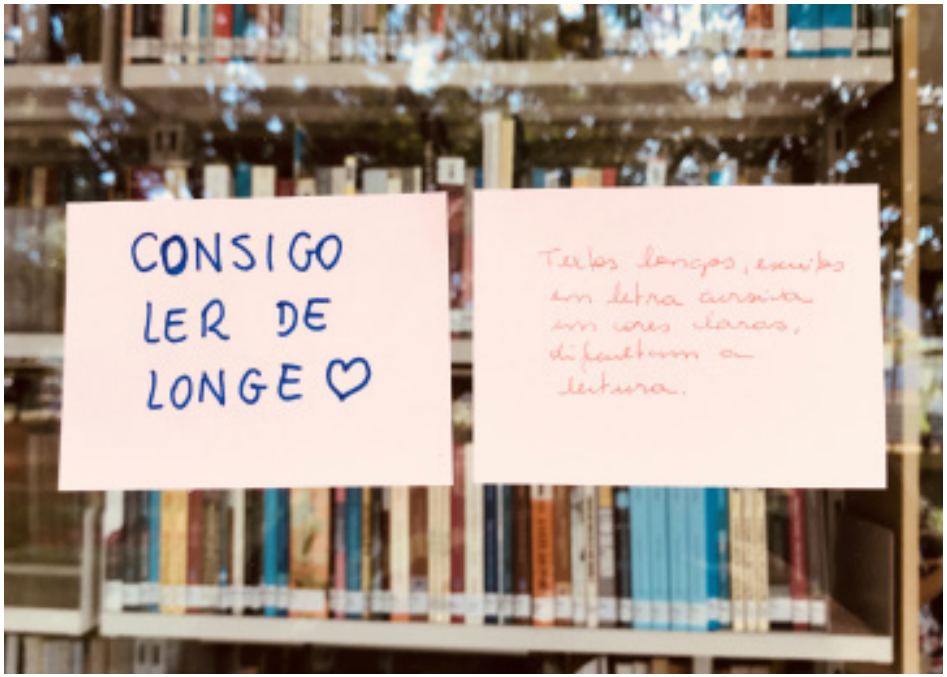


Foto: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)
Traducción de los textos de la imagen: *«Puedo leer de lejos», «Los textos largos, escritos en letra cursiva y en colores claros dificultan la lectura.»*

BÚSQUEDA DE TEMAS Y PATRONES

Al terminar el trabajo de intercambio, es importante leer lo que se ha anotado. En ese momento, el equipo se dará cuenta de que algunos temas y hallazgos se repiten, esos son los patrones. Cuando algo aparece varias veces, es una señal de que ese tema es relevante.

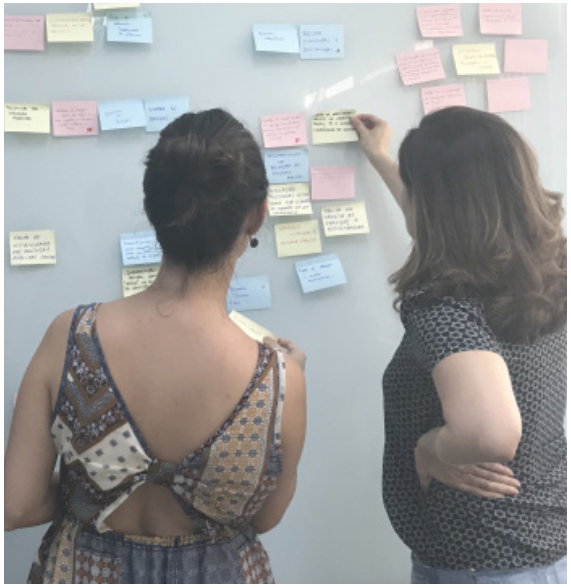
Se pueden encontrar algunos asuntos sorprendentes. A veces se citan muchas veces, otras solo una; eso no importa. Si el grupo lo considera relevante, debe destacarse. Y así surgen las categorías temáticas: grupos de pósits que destacan cuestiones sobre el mismo tema.

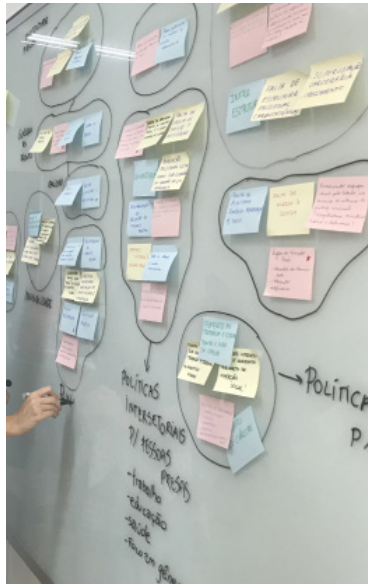
SUGERENCIA DE MÉTODO

1. Después de leer todas las notas adhesivas, reordénalas agrupándolas por similitud de tema, ya no por entrevistas. Ya no importa quién dijo la cita o de qué entrevista proviene la observación, lo que importa ahora es el contenido.

2. Pide al equipo que encuentre los temas y comience a agrupar los pósits por temas similares. Para cada nuevo grupo, den un nombre relacionado con el tema que trata ese grupo de pósits y escríbanlo en un pósit que debe pegarse encima de su categoría temática. Ejemplo: comunicación, gestión, relación con el público externo, etc. No hay un número determinado de pósits por categoría temática. Puede haber categorías con muchos pósits y otras con solo uno. Eso no es un problema.

3. Después de la primera agrupación, comprueba si el equipo está de acuerdo con las categorías temáticas formadas. Los pósits se pueden agrupar y reagrupar tantas veces como el grupo considere pertinente. A veces, formamos una categoría temática muy amplia con temas menores que están relacionados, pero que son diferentes. En ese momento, podemos subdividir esta categoría en temas más específicos.





Fotos: Marina Lins Lacerda (GNova/Enap)

PASO 7 – GENERACIÓN DE *INSIGHTS*

En el sentido común, un *insight* es una idea. La gente dice «acabo de tener un *insight* sobre eso». En el lenguaje del diseño, un *insight* no es sinónimo de idea, como ya hemos visto. Tener un *insight* es obtener una comprensión sobre algo. El *insight* no es una solución, sino una oportunidad de acción, mientras que la idea es una elaboración sobre el problema para resolverlo.

Puede suceder que el equipo se dé cuenta de que algunas anotaciones son ideas que las personas han aportado para resolver algún problema encontrado. Como todavía estamos tratando el problema y no su solución (¡y es muy importante separar estas dos etapas!), las ideas no deben utilizarse en este momento. Sugerimos crear un «aparcamiento de ideas» en un lugar separado de las categorías temáticas para colocar las ideas que surjan, de modo que no se pierdan (podrán utilizarse en otro momento), pero tampoco interfieran en la etapa de agrupación temática y generación de insights.

El grupo debe ahora elaborar *insights* a partir de las categorías temáticas. Es probable que algunos *insights* ya hayan aparecido en las entrevistas, en *los Debriefings* o en la etapa de intercambio. Otros se generarán en esta etapa, a partir de la discusión del grupo.

No existe una regla para la elaboración de un *insight*, pero hay algunas pistas que deben tenerse en cuenta, ya que suelen generar buenas oportunidades de ideas:

- Valores, motivaciones y necesidades de las personas.
- Discrepancia entre las aspiraciones de las personas y la realidad.
- Obstáculos y retos claros.

ES UN *INSIGHT*

- algo que invite a la reflexión
- una nueva forma de interpretar la información existente
- algo que puede cambiar opiniones
- algo que comunica una necesidad de alguien (a veces, sin que la persona lo sepa)

NO ES UN *INSIGHT*

- algo inmediatamente obvio
- una observación
- una nueva información
- una idea/solución
- algo desconectado de los datos recopilados

A continuación se presentan algunos ejemplos de *insights* obtenidos en los proyectos aquí descritos. Se puede encontrar más información sobre los casos de GNova en el Repositorio Institucional de Enap (http://repositorio.enap.gov.br/).

Proyecto SICAF

- Los registradores están aislados y desatendidos: son ajenos al Ministerio de Planificación y se han convertido en ajenos a sus propias instituciones.
- La doble naturaleza del sistema, digital y analógico, genera burocracias innecesarias.

Proyecto Atos.gov

- La información oficial debe traducirse para que sea comprensible para la población.
- El sitio web de la Imprensa Nacional no es la primera opción para buscar información, pero se utiliza para su confirmación.

Proyecto Aplicación SUS

- La tendencia a cuidar la salud en el ámbito familiar es femenina.
- Algunos usuarios del SUS no tienen acceso a dispositivos electrónicos, pero conocen a alguien que sí lo tiene.

Proyecto Anvisa

- La búsqueda de seguridad jurídica es la principal motivación para que el sector regulado consulte a Anvisa.
- La baja fiabilidad de la información en el sitio web genera demandas en los centros de atención al cliente.

SUGERENCIA DE MÉTODO

1. A partir de cada categoría temática, inicia un debate: ¿cuáles fueron los hallazgos de ese tema? ¿Qué se aprendió? ¿Se confirmó lo que se esperaba? ¿Cómo pueden los hallazgos indicar una oportunidad de acción?

2. Repite este ejercicio con cada categoría temática. No existe un número determinado de *insights* por categoría temática y es posible que una categoría no genere ningún *insight*.

3. Una vez repasadas todas las categorías temáticas, haz una lectura general de los *insights* generados y asegúrate de que no falta nada que el grupo haya considerado importante.

Este proceso lleva aproximadamente un día completo y requiere mucha concentración por parte del grupo. Pide la atención de todos, ya que sin duda el cansancio se hará ver.

CONSEJOS

No existe una fórmula correcta para registrar un *insight*, pero hay que tener en cuenta que siempre debe estar relacionado con el alcance del proyecto y orientado hacia una oportunidad de acción.

- Las ideas deben orientar hacia una oportunidad de acción frente al problema o desafío del proyecto. Comprueba siempre que sus *insights* tengan implicaciones para los objetivos del proyecto.
- Los *insights* son interesantes cuando revelan algo diferente o nuevo en relación con las suposiciones iniciales y tienen implicaciones claras en la práctica. Pregunta: ¿cómo lo abordamos hoy?

«La ventaja fue haber obtenido información de calidad y de forma más rápida. La tendencia era trabajar con otras metodologías más complicadas, que no nos habrían acercado a usuarios importantes ni revelado un universo de posibilidades de productos que podríamos ofrecer»

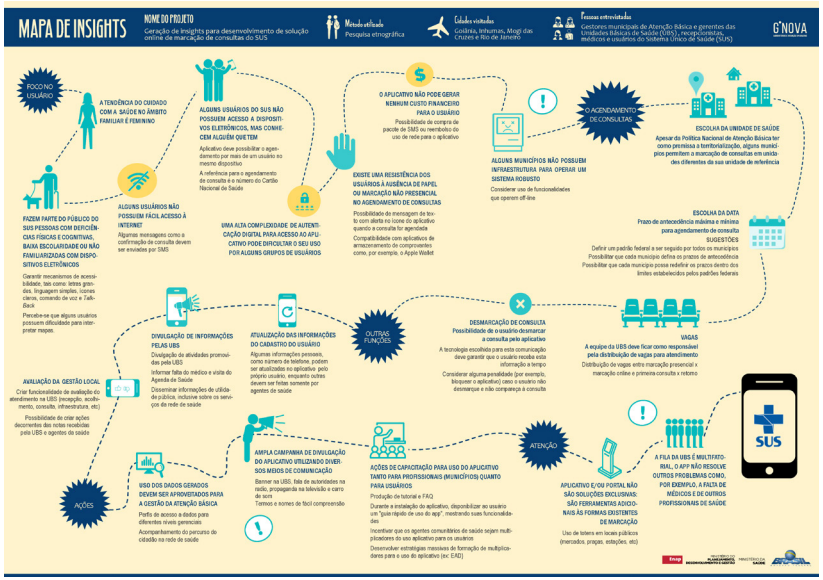
Funcionario de la Imprensa Nacional, participante en el proyecto Atos.gov

PASO 8 – PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

La presentación de los resultados tiene como objetivo comunicar de forma objetiva, visual y empática los hallazgos del proyecto. Para ello, piensa en lo que es más relevante comunicar y da rienda suelta a tu creatividad.

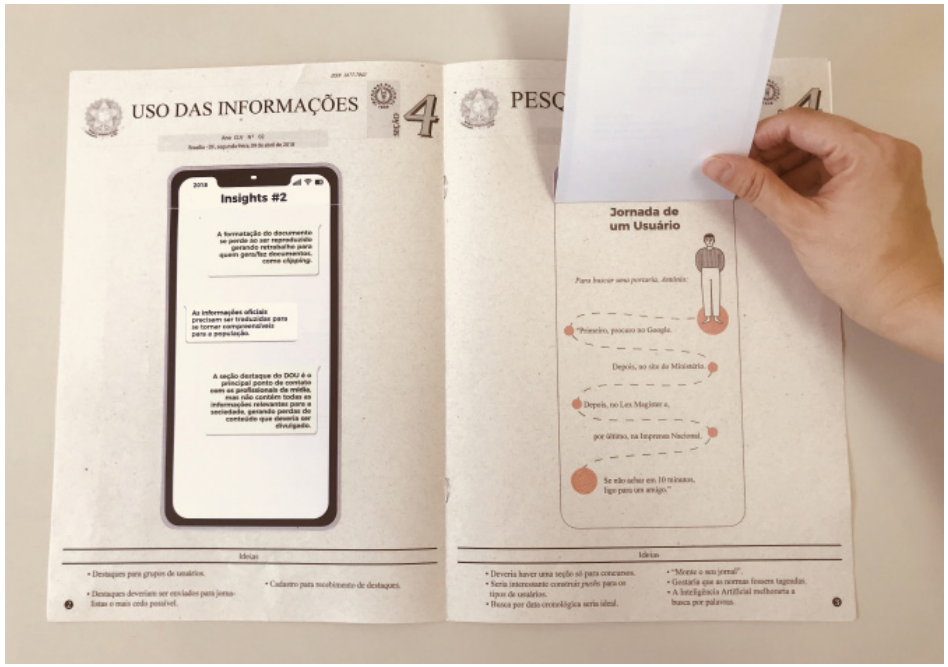
A continuación, presentaremos tres formas distintas de presentación que pueden utilizarse por separado o de manera complementaria.

- **Mapa de *insights*:** este mapa, resultado final del proyecto Aplicativo SUS, muestra en una sola página todos los *insights* (así como algunas ideas que surgieron en la investigación) e información sobre el proyecto, utilizando íconos.



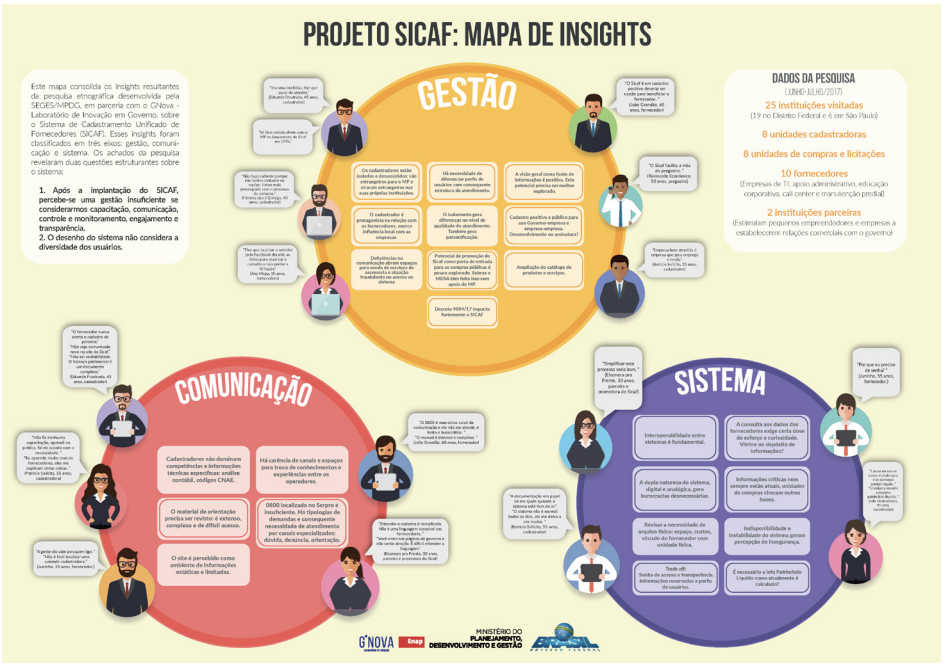
Fuente: GNova

- ***Insights* con recorridos del usuario** En el proyecto Atos.gov, era importante registrar el extenso camino recorrido por el usuario en la búsqueda de información oficial, por lo que, además de presentar los *insights*, también se presentaron algunas jornadas de usuarios reales, captadas en las entrevistas.



Fuente: GNova
Traducción de los textos de la imagen: «*Experiencia de un Usuario*»

- **Mapa de *insights* con personas –** Para provocar una mayor empatía y dar más realismo a los resultados encontrados en el proyecto SICAF, se utilizaron "personas" (personajes creados basándose exclusivamente en las entrevistas) con algunas frases reales que surgieron durante las entrevistas.



Fuente: GNova

CONSIDERACIONES FINALES

El diseño etnográfico es una etapa del proceso de diseño que se utiliza para conocer mejor una realidad que se desea cambiar. Además, se utiliza para generar nuevos productos o servicios, para realizar pruebas de concepto y prototipos, para evaluar un piloto o un servicio. Por eso, esta metodología ha respondido muy bien a las demandas de la administración pública, que necesita mejorar continuamente sus servicios.

Entre 2016 y 2018, a través de asociaciones con diferentes organismos, GNova llevó a cabo seis proyectos que utilizaron el diseño etnográfico como método para sumergirse en realidades solo parcialmente conocidas. Con empatía y enfoque en el usuario, fue posible conocer otros puntos de vista de los actores involucrados en las políticas y servicios públicos en cuestión, en especial, el punto de vista de los usuarios.

Al utilizar el diseño etnográfico en las políticas públicas, además de los conocimientos generados en la investigación, podemos enumerar algunos otros beneficios, como: mayor compromiso y proactividad de los funcionarios públicos que participan en la investigación; conocimiento de la realidad desde diferentes puntos de vista, que pueden utilizarse en diferentes momentos de la elaboración de un proyecto; despertar de una mirada crítica sobre la política pública y la realidad de los usuarios; cambio de mentalidad en relación con la innovación en las políticas públicas; y mayor compromiso de los equipos involucrados en el reto de la innovación.

«El diseño etnográfico es esencial para la prestación de servicios públicos. La persona que toma el autobús sabe más de su vida que tú (funcionario público). Así que reconócelo y habla con ella»

Funcionaria pública federal participante en un proyecto con GNova

Con esta publicación, se ha buscado compartir, de forma didáctica, los aprendizajes del Laboratorio de Innovación en Gobierno – GNova, en la aplicación del diseño etnográfico para el desarrollo de políticas y servicios públicos. Con este esfuerzo, se espera poder contribuir a que esta metodología se difunda ampliamente como una forma fácil y rápida de conocer mejor la realidad que queremos cambiar a través de una política pública.

El guion que se encuentra en este material no es la única forma de realizar esta investigación, pero sin duda es una que funciona, ya que se elaboró y revisó sobre la base de los proyectos de GNova, bajo la orientación de MindLab, el Laboratorio de Gobierno de Dinamarca. Sin embargo, si lo consideras necesario, no dudes en modificarlo o incluso rehacerlo. La innovación depende de la voluntad de querer hacerlo siempre mejor.

SOBRE GNOVA

El Laboratorio de Innovación en Gobierno – GNova, creado en 2016 por iniciativa del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MPDG) y la Enap, tiene como misión desarrollar soluciones innovadoras en proyectos con instituciones del gobierno federal para que el servicio público pueda responder mejor a las demandas de la sociedad.

Una de las principales directrices de GNova es contribuir a cambiar la forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos en la prestación de servicios públicos, poniendo el foco en las personas. Esto significa reconocer los problemas y las necesidades de los usuarios de los servicios, ya sean ciudadanos, empresas u otras organizaciones.

Para promover la resolución de problemas y las innovaciones, GNova utiliza metodologías ágiles y enfoques multidisciplinarios inspirados en el diseño, las ciencias sociales y la economía conductual, y actúa en la prospección, experimentación y difusión de la innovación en los servicios y las políticas públicas.

Misión: promover la innovación en el sector público para responder mejor a las demandas de la sociedad.
Visión: la innovación como práctica transformadora en el sector público.
Valores: colaboración, proactividad, apertura al riesgo, trabajo en red, empatía y enfoque en el usuario, experimentación y generación de valor público.

Foto: Robson Lenin Evangelista Carvalho (Ascom/Enap)

Equipo de GNova.

G•NOVA
LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO

NOTAS

Texto compuesto en las familias tipográficas
Asap y Asap Condensed, diseñadas por Pablo
Cosgaya y Nicolás Silva.

Publicación impresa en *offset*
por la Imprensa Nacional.

SIG, Quadra 6, Lote 800
70610-460 / Brasilia-DF

La colección **Innovación en la Práctica** recoge las experiencias y los aprendizajes del equipo de GNova – Laboratorio de Innovación en Gobierno en el desarrollo de proyectos con instituciones del gobierno federal.

Su principal objetivo es difundir las metodologías utilizadas y las lecciones aprendidas para inspirar a las organizaciones y laboratorios interesados en adaptarlas y probarlas en sus contextos, proyectos y retos de innovación.

Este volumen aborda el **Diseño Etnográfico en Políticas Públicas**. Se trata de una metodología de investigación que busca conocer los problemas públicos a partir de la inmersión de los funcionarios en la experiencia y la realidad que viven los ciudadanos: sus necesidades, expectativas y dificultades reales. Puede utilizarse para apoyar el diseño, la prueba o la evaluación de programas y servicios, generando ideas para la (re)formulación de políticas públicas más eficaces.

ISBN 978-85-256-0095-0

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN
aecid
Con el apoyo de:
fiap

G•NOVA
enap