

Política de justicia en Colombia 2017 - 2027 y economía del comportamiento

JUSTICE POLICY IN COLOMBIA 2017-2027
AND BEHAVIORAL ECONOMICS

DIEGO HERNÁN LOZANO LONDOÑO¹

RESUMEN

El presente escrito tiene como propósito analizar el diseño de la política pública de Administración de Justicia 2017 – 2027 en Colombia, en específico, en su componente de información pública y TIC. Para lograr este objetivo, se emplean fundamentos teóricos de dos disciplinas que han ganado relevancia para impactar y entender mejor el comportamiento de los ciudadanos: las políticas públicas y la economía del comportamiento. La primera, da un soporte y una estructura al análisis, mientras que la segunda permite direccionar la mirada a los sesgos cognitivos que los seres humanos presentan a la hora de tomar decisiones, lo cual resulta de mucha utilidad para cualquier hacedor y ejecutor de política pública. La metodología empleada será de tipo cualitativo con un carácter histórico-hermenéutico. Finalmente, se evidenciará la necesidad de replantear aspectos del componente digital de la mencionada política pública, para que, desde su diseño, sea más efectiva y cercana al ciudadano.

Palabras clave: Economía del comportamiento, políticas públicas, administración de justicia, ciudadanía y derechos humanos.

Fecha de recepción: 31 de mayo de 2022.

Fecha de aceptación: 22 de junio de 2023.

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n59.04>

1 Diego Hernán Lozano Londoño. Abogado, especialista en derecho de la empresa de la Universidad de Los Andes y en gerencia financiera de la Universidad La Gran Colombia Armenia; Magister en derecho público de la Universidad la Gran Colombia Armenia. Perteneciente al grupo de investigación Derecho, Estado y Ciudadanía de la misma universidad. ORCID 0000-0002-2520-7660. Contacto lozanolondiego@miugca.edu.co

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the design of the public policy of the Administration of Justice 2017–2027 in Colombia, specifically, in its components of public information and ICT. For which, the theoretical foundations of two disciplines that have gained relevance for research are used for impact and better understand the behavior of citizens: public policies and behavioral economics. The first provides support and structure to the analysis, while the second allows for a focus on the cognitive biases that humans exhibit when making decisions, which is extremely useful for any policymaker and executor. The methodology used will be of a qualitative type with a historical-hermeneutical character. Finally, the need to rethink aspects of the digital component of the aforementioned public policy will be evidenced so that, from its design, it is more effective and closer to the citizen.

Keywords: Behavioral economics, public policies, administration of justice, citizenship and human rights.

INTRODUCCIÓN

Colombia atraviesa por una casi permanente crisis institucional en materia judicial (Uribe, 2017). No solo los escándalos de corrupción de común resonancia en los medios, sino la poca eficacia frente a la ejecución del presupuesto asignado y a los procesos que llegan a su conocimiento (Consejo Privado de Competitividad, 2021) han creado una atmósfera de desconfianza ciudadana. Basta revisar el comportamiento histórico de la percepción ciudadana sobre el sistema judicial colombiano donde el promedio del indicador de desfavorabilidad supera el 75% desde 2014 hasta mayo de 2021, llegando a toques máximos de 86% de desfavorabilidad para diciembre de 2019 (Invamer, 2021), para concluir que: es imperativo buscar soluciones a los principales problemas que aquejan a esta rama del poder público.

La Constitución Política de Colombia puede verse, no solo como una carta de derechos sino también como una visión del deber ser de un país, una hoja de ruta. En especial, cuando se revisan el Preámbulo y el artículo 2 de dicho texto, se encuentra la referencia a la justicia y a un orden social justo como fines esenciales del Estado. Respecto de las fuentes revisadas, Colombia dista mucho de su hoja de ruta en materia de justicia, no solo por cuanto sea un fin verdaderamente complejo de alcanzar, sino porque, objetivamente, pareciera que el camino hacia él se recorre muy lentamente cuando no se está en franco retroceso. Por un lado, según el Informe Nacional de Competitividad 2020 – 2021, de cada 100 procesos que entraron en el 2019 al sistema judicial colombiano, se resolvieron 84, lo que significa que para haber logrado una "justicia al día en 2022 se requeriría evacuar 116". Por otro lado, en materia de credibilidad en la justicia, el mismo informe citando el World Justice Project, ubica a Colombia en el puesto 77 entre 128 países, solo logrando superar a México dentro de los países de referencia o comparativamente relevantes (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

La ciudadanía, cada vez más consciente de la crisis de representación del modelo democrático (Celemin & Fuentes, 2020), ha visto en el deficiente desempeño de la justicia un motivo adicional para el descontento con las instituciones. Pues, se parte de la base de que un ejercicio efectivo y eficiente del aparato jurisdiccional es esencial para el desarrollo de un país (Webber, 2007). Este descontento ciudadano puede traducirse en una mayor inestabilidad del sistema político y económico, que acarree incluso peores índices de desigualdad y efectividad de los derechos. De allí que sea imperativo acercarse a los problemas de la justicia desde diferentes enfoques para contribuir a su mejor funcionamiento.

Así las cosas, como una forma alternativa y costo-efectiva de aproximarse a las múltiples problemáticas de la administración de justicia, se pretende revisar el diseño de la política pública de administración de justicia en su componente de información pública y tecnologías de la información y telecomunicaciones (en adelante "TIC"), en aras de encontrar aspectos que puedan ser mejorados con poco desgaste institucional, a través de una intervención basada en economía del comportamiento. Para tal fin, se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los principales elementos que, desde la economía del comportamiento, se puedan formular a la luz de un análisis del diseño de la política pública de la administración de justicia en Colombia 2017-2027 en su componente de información pública y TIC? Con el propósito de aportar a la discusión de lo que significa una buena administración de justicia a la luz de los parámetros del Estado Social de Derecho, a fin de que se alcancen los fines de este.

Para intentar responder el interrogante planteado, se ha propuesto un tipo de investigación cualitativa, basada en el análisis de política pública a partir de la herramienta denominada EAST², por sus siglas en inglés y que traduce en "Fácil, Atractivo, Social y a Tiempo". Los pasos que se darán para alcanzar las metas de este trabajo son: 1- Inicialmente se realizarán algunas precisiones conceptuales. 2- Posteriormente, se ahondará en la definición y desarrollo histórico de las políticas públicas y de la economía de economía del comportamiento, que será la base teórica del escrito. 3- A continuación, se profundizará en la descripción de la problemática general del sistema de justicia colombiano y, en particular, en lo relativo a información pública y TIC. 4- A renglón seguido, se desarrollará el análisis del diseño de la política pública de administración de justicia 2017-2027 en su componente de información pública y TIC, a la luz de los presupuestos teóricos planteados. 5- Finalmente, se presentarán las conclusiones.

2 Las siglas en inglés son "Easy, Attractive, Social and Timely"

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO

Economía del comportamiento

A partir de una primera discusión sobre el modelo neoclásico de la economía, se pretende en esta sección profundizar sobre la importancia de la economía del comportamiento (en adelante "EC"). Explorar algunos de sus alcances, sus referentes teóricos y cuáles son los principales conceptos que le han dado relevancia. Ello, con el fin de adentrar al lector en un panorama que espera poner en diálogo los aportes y desarrollos de la EC, con las políticas públicas como disciplina independiente.

La EC se presenta entonces como una rama de la economía que se nutre de los aportes de la psicología para mejorar los modelos y la toma de decisiones en ambientes económicos. Las políticas públicas no son ajenas a este ámbito. Sin embargo, para entender el aporte diferencial de este bloque de conocimiento, es necesario visualizar lo que trata de cambiar: el modelo económico estándar.

Siguiendo a Thaler (2018, p. 12) se tiene que el modelo neoclásico estándar en economía se sostiene por una serie de supuestos fundamentales:

I) Los "agentes" (es decir, quienes intervienen en el proceso económico independiente del *rol* exacto), tienen previamente sus preferencias definidas junto con expectativas y creencias libres de sesgos.

II) Se asume que los agentes poseen niveles muy altos de racionalidad y fuerza de voluntad, pues "toman decisiones óptimas con base en esas creencias y preferencias".

III) El principal móvil que los lleva a actuar es el interés propio.

Estos tres elementos constituyen la base fundamental del modelo denominado *homo oeconomicus*, que se asume dentro del modelo estándar de economía neoclásica. Si bien, no puede negarse que ha tenido mucha utilidad y su potencial explicativo es alto, tampoco puede negarse que dicho modelo entraña una concepción muy restringida del ser humano. En consecuencia, limita lo que con tal modelo pueda pensarse para abordar cualquier política pública.

De allí que se haya abierto una puerta para un nuevo enfoque, aunque rastrear sus inicios no está exento de polémicas. Siguiendo a (Muñoz, Borbón, & Laborín, 2019), se suele considerar que un primer referente importante es Adam Smith, con su libro *La Teoría de los Sentimientos Morales* (1759). Un referente más próximo, citan los mismos autores, se puede encontrar en el concepto de *animal spirits* evocado por John Maynard Keynes, en su libro *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, para referirse a "las emociones que influyen en el comportamiento humano que pueden medirse en términos de confianza" (Muñoz, Borbón, & Laborín, 2019). Ahora bien, pese a estas discusiones, parece existir mayor consenso en torno a la figura de Herbert Simon, como quien abre el camino, dentro del siglo XX, a pensar la racionalidad como un recurso finito, es decir, a contemplar seriamente la idea de que la racionalidad humana es limitada, bien sea por "... la información disponible o por la capacidad de procesamiento cognitivo".

(Baddeley, 2018). Este aporte no es menor, toda vez que sería la piedra angular de las investigaciones posteriores, sobre todo, desde la psicología.

Tomando como base fundamental la idea de Simon, el siguiente gran salto en la historia de la EC proviene de la obra de Tversky & Kahneman (1974), la cual es citada en múltiples ocasiones cuando se trata de mirar un punto de referencia en materia de EC. Así, Thaler se refiere a esa obra como aquella que demostró "que los humanos hacen juicios sistemáticamente sesgados. Y, además, que esos errores eran predecibles con base en la teoría de cognición humana" (Thaler, 2018, p. 17). He aquí uno de los puntos más atractivos en el desarrollo de esta nueva rama de la economía. El hecho mismo de que los sesgos humanos sean sistemáticos y predecibles es la base fundamental para que se pueda emprender acciones sobre ellos que los limiten o aminoren su impacto en la vida. Si no se hubieran entendido a esta profundidad los sesgos, sería muy difícil identificarlos en el contexto de las políticas públicas y, más aún, intervenir sobre estos.

Un segundo hito, también de la mano de Kahneman y Tversky (1974) fue el hecho de identificar que las personas toman decisiones basadas en la forma en cómo se presenta la información, no solo en la información en sí misma. Es decir, bajo situaciones idénticas, los sujetos pueden apartarse o alejarse de una determinada opción de conducta, no por su valor intrínseco o por su utilidad, sino por la forma en como se le muestran las opciones³. Lo que parece ser un escollo para la teoría de la elección racional (Thaler, 2018, p. 18), en la cual, en principio, el "orden" de la información, no debería ser relevante.

Ya entrando en el siglo XXI, Kahneman logra fama mundial a través de su célebre libro *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. Allí condensa años de investigación sobre el funcionamiento del cerebro humano y un campo de especial interés para la EC: la heurística. La heurística se puede definir como "las operaciones encaminadas a facilitar la formación de juicios y entender así el mundo como algo más sencillo. Ante la imposibilidad de procesar toda la información que nos rodea, cuando se dan determinadas circunstancias, nuestro cerebro toma un atajo" (Kahneman, 2012).

En este punto, vale mencionar que Kahneman concibe el cerebro humano como articulado por dos sistemas, uno "rápido" enfocado en tomar decisiones casi automáticas, poco racionales, incluso instintivas si se quiere; mientras que el sistema "lento" suele estar enmarcado en decisiones menos cotidianas, más difíciles y que exigen de las personas un mayor uso de su capacidad cognitiva (Kahneman, 2012). En efecto, como cabría esperar, la heurística tiene cabida, sobre todo, en el sistema de pensamiento rápido, pues es allí donde más atajos se crean en búsqueda de tomar decisiones de manera más fácil, logrando una especie de ahorro cognitivo. Ahora bien, podría pensarse que las circunstancias sobre las cuales se toman decisiones haciendo uso del sistema dos, más racional, son, menos expuestas a los sesgos. No obstante, gracias al estudio de Kahneman, puede verse que no necesariamente es así. La cuestión no es de importancia o recursos. Cuando se piensa en ahorros para la pensión o en comprar

3 Un ejemplo de este sesgo que es particularmente interesante se encuentra en Thaler (2018, p. 18).

un carro, se puede estar, eventualmente, muy sesgado, bien sea por heurísticas especiales, bien sea por creencias o por el procesamiento de la información, aunque sean decisiones propias del sistema de pensamiento más racional.

Thaler, entonces, postula una nueva forma de entender al *homo oeconomicus* o como lo llama él: "Econo" (Thaler, 2018). Siguiendo su línea de pensamiento, la economía debería contar con modelos que den cuenta de una versión más compleja del ser humano, que integre los sesgos sistemáticos que tienen los agentes al momento de tomar decisiones y que son fundamentales a la hora de diseñar una política pública que quiera ser exitosa. Como bien lo menciona Thaler: "En cuanto al trabajo empírico, el enfoque del comportamiento ofrece la oportunidad de desarrollar mejores modelos del comportamiento económico incorporando ideas de otras disciplinas de la ciencia social" (2018). Si se aplica una política pública solo basada en la creencia en el "Econo", entonces se estará creando para seres perfectamente racionales que solo están en la imaginación de los economistas. No obstante, no quiere aquí plantearse que el enfoque que propone la EC sea perfecto, pero sí más matizado, ya que incluye los campos grises que suelen caracterizar a los seres humanos, tales como las emociones, los sesgos, los momentos de debilidad de la voluntad, entre otros.

La actuación preponderante de los postulados de la EC se da en la denominada "arquitectura de las decisiones". Esta puede entenderse como "la intervención en la forma como los contextos ayudan a las personas a tomar mejores decisiones con la información disponible y en el suficiente entendimiento de su naturaleza conductual" (Silva, 2018). La arquitectura de decisiones puede verse como el campo de batalla de esta disciplina. A través de las correctas arquitecturas de decisiones, se pueden crear los "nudges" o pequeños empujones (por su traducción al español) encaminados a ejercer la influencia necesaria que reduzca las típicas desviaciones propias de preferencias, creencias o procesamiento de la información. Es en el escenario de la arquitectura de decisiones que se ejecutará el análisis propio del diseño de la política pública de justicia en materia de información pública y TIC.

Las principales desviaciones del modelo económico neoclásico de la economía y que son estudiadas por la economía del comportamiento se pueden resumir en tabla 1:

TABLA 1

Tipo de desviación del modelo racional	Principales sesgos de la desviación
1. Preferencias: Son aquellas que dan especial énfasis al momento presente sin pensar en el pasado (experiencias) ni en las consecuencias futuras de las acciones.	a. Aversión a la pérdida. b. Efecto dotación. c. Cortoplacismo e inconsistencia temporal. d. Inercia y sesgo del <i>status quo</i> . e. Normas sociales.
2. Creencias: Se toman decisiones basadas en la experiencia personal o muestras muy pequeñas no representativas. Aquí suelen tener mucha importancia las heurísticas.	a. Exceso de confianza. b. Exceso de optimismo. c. Heurística de la representatividad. d. Heurística de la disponibilidad.

Tipo de desviación del modelo racional	Principales sesgos de la desviación
3. Procesamiento de la información: En este tipo de desviación la heurística también tiene especial relevancia, pues los atajos mentales son esencialmente ahorradores de energía cognitiva, es decir, ahorran el tener que pensar demasiado.	a. Pensamiento automático y pensamiento reflexivo. b. Efecto encuadre o <i>framework</i> . c. Prominencia. d. Factores de preocupación. e. Sobrecarga cognitiva.

Fuente: Elaboración propia a partir de Sunstein & Thaler (2009) y del Curso "Economía del Comportamiento para mejores Políticas Públicas" ofertado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el primer semestre de 2020. <https://cursos.iadb.org/es/indes/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas-1>

Es importante recalcar que no todas las desviaciones o tipos de sesgos que se muestran en la tabla 1 son igual de importantes o tienen el mismo peso. Todo dependerá del enfoque y, sobre todo, del área que se quiera estudiar. Para el caso de las políticas públicas, en este trabajo se hará especial énfasis en la forma en cómo se presenta la información, en concreto, se hablará en mayor medida del procesamiento de la información y su sesgo relativo al efecto encuadre o *framework* del cual se hablará en extenso al momento de explicar la metodología EAST y darle aplicación.

De todas maneras, no debe perderse de vista que el propósito de la EC no es el de reemplazar ni invalidar el modelo neoclásico de economía. Por el contrario, buscar influir para aumentar el horizonte de impacto, es decir, que la solidez y confiabilidad de los modelos basados en el "Econo", aumenten integrando dentro de los planes y políticas, los conocimientos adquiridos en la EC. De esta manera, se puede aterrizar mejor cualquier acción al plano de seres humanos que, por definición, son emocionales y con una importante limitación en su racionalidad.

Alcanzado este punto, debe considerarse la racionalidad (base del enfoque neoclásico de economía) como una herramienta valiosa pero no todopoderosa; incluso, en el campo de la ciencia, donde se supone que se encuentran los ejercicios más racionales posibles, se puede encontrar el trazo de la emocionalidad como bien lo plantea Julián Baggini:

¿Por qué toman los científicos diferentes decisiones cuando se enfrentan a los mismos hechos? Por mucho que les desagrada a quienes desearían que la razón fuera fría y objetiva, parte de la respuesta radica en la variedad de temperamentos y caracteres emocionales de los científicos. Muchos buenos conocedores de la ciencia aceptan este hecho. El físico Alain Aspect, al escribir en Nature acerca de las diferentes interpretaciones contrapuestas de la física cuántica, concluía que la "conclusión (sic) [filosófica] que uno extrae es más una cuestión de gusto de que lógica" (Baggini, 2017).

Entonces, si puede verse cómo, en las más altas esferas de las ciencias naturales (física cuántica), se acepta el hecho de que, en cierto grado la emocionalidad juega un papel en la toma o no de determinada postura teórica, ¿Cómo se puede estar satisfecho con

políticas públicas que asumen en su diseño una conducta totalmente racional de parte de la población promedio? Es ahí donde termina por extraerse más valor de la EC, en la medida en que puede contribuir a diseñar políticas para humanos emocionales promedio y no para Econos.

Pero como de lo que se trata es de ver lo que las políticas públicas pueden tomar del uso de la EC, resulta pertinente traer a colación la *Guía de economía del comportamiento*, vol. 1, *políticas públicas*, del Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento (Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento, 2016). Nikki Pfar, ilustra la importancia que hoy tiene entender la EC para las políticas públicas como una herramienta más que no debe obviarse, que debe incluirse desde la idea misma previa al diseño y formulación de la política pública. De esta manera, se tienen en cuenta los sesgos propios de los seres humanos dentro de la ecuación y se aumenta la probabilidad de efectividad de las medidas a implementar.

La misma autora, explica una premisa fundamental y que es recurrente en este trabajo: *los seres humanos nos comportamos irracionalmente*. ¿Por qué? Es la pregunta que cabría hacerse. Pfar, define aquello irracional como una decisión que no representa nuestros mejores intereses a largo plazo (Pfar, 2016). Ahora bien, la autora busca explicar dicha irracionalidad a partir de los caminos heurísticos. Según Pfar, los atajos cognitivos o heurísticos mentales, "son patrones en nuestra forma de pensar que por lo general ayudan a procesar la información de manera más eficiente" (Pfar, 2016). Pero que, por volverse automáticos o repetitivos, llevan a que los seres humanos automaticen decisiones a las que deberían prestar más atención, como no usar hilo dental, comer comida chatarra, no ahorrar más para la jubilación, no chatear mientras se conduce o comerse un postre después de sentirse más que satisfecho. Es pues, desde la claridad que otorga la economía del comportamiento, al complejizar los modelos económicos clásicos de formulación de políticas públicas, que debe observarse su potencialidad, no de revolucionar las políticas públicas, pero sí de darles "pequeños empujones" para que sean mejores.

Ahora bien, no puede ignorarse que no se encuentra mucha literatura académica nacional en materia de EC. Ello puede impactar en el grado de adopción que las entidades estatales tengan de las herramientas útiles que esta rama de la economía ha puesto a disposición de quienes deseen estudiarla. Aunque, debe hacerse la salvedad de que, aunque es un tema que poco a poco está empezando a tomar fuerza en las discusiones académicas, la adopción última de sus herramientas dependerá de la voluntad política y no solo de criterios técnicos.

Políticas públicas

Este apartado tiene como propósito profundizar en el *rol* del Estado como agente de cambio y hacedor de políticas públicas. También se intentará poner de presente la discusión sobre la definición de estas últimas, con el arriesgado fin de proponer una conjunción de varias de esas definiciones. La forma en cómo se estudian las políticas

públicas también será brevemente abordada, para arribar a las políticas públicas en clave de los fines del Estado y la garantía de los derechos humanos.

Para entender un poco mejor el *rol* de las políticas públicas, vale la pena detenerse brevemente en la importancia del papel de Estado en las sociedades contemporáneas. La política pública implica sí o sí un actuar del Estado, pero se puede pensar que no todo acto del Estado tiene el mismo nivel de impacto o validez cuando trata de enfrentar una problemática concreta. Mariana Mazzucato, lo expresa de la siguiente forma:

Las inversiones públicas transformadoras son, a menudo, fruto de una política de “objetivos específicos” que piensa en grande: ir a la luna, luchar contra el cambio climático, etc. Conseguir que los gobiernos vuelvan a pensar en grande en materia de innovación no es solo dedicar más dinero de los contribuyentes a más actividades. Requiere reconsiderar de forma fundamental el papel tradicional del Estado en la economía (Mazzucato, 2014, p. 32).

Esta visión es importante porque parte de un postulado fundamental: el Estado sí puede crear innovación, sí puede aportar valor y desarrollo. Esta consideración implica adoptar la postura epistémica de que el Estado no es solo un leviatán burocratizado, cuyas medidas no generan bienestar ni riqueza. También implica asumir que el valor creado por la sociedad no solo proviene de la empresa privada. En otras palabras, se parte de que el Estado puede emprender para alcanzar sus fines esenciales. Mazzucato ve al Estado como un actor con altísimo potencial de innovación, de emprendimiento y, sobre todo, de creación de riqueza y valor para una sociedad. En sus propias palabras:

... la forma en como hablamos del Estado es importante. Presentar a las empresas privadas como la fuerza innovadora, al mismo tiempo que se presenta al Estado como inercial –necesario para lo “básico”, pero demasiado grande y pesado para ser un motor dinámico– es una descripción que puede convertirse en una profecía autocumplida. Si seguimos pintando al Estado solo como un facilitador y un administrador y le decimos que deje de soñar, al final esto es lo que conseguiremos, lo que irónicamente, también hará más fácil criticarlo por ser débil e ineficiente (Mazzucato, 2014, p. 30).

Se vuelve así, una categoría importante para este trabajo, el ejercicio de ver al Estado con la capacidad de innovar. De allí que pueda y deba hacerse un análisis a su política pública de justicia, en especial, a su componente de información pública y TIC. Justo en este tipo de componentes, es en donde debe residir la mayor tendencia a la innovación, la transformación tecnológica y la focalización en el usuario, en este caso, del sistema de justicia colombiano. En otras palabras, el análisis que aquí pretende llevarse a cabo asume al Estado como un actor vital en la capacidad de creación de valor e innovación en la justicia y, por consiguiente, en el bienestar de la sociedad.

Una vez se parte de una clara concepción del papel del Estado, es necesario profundizar en las diferentes formas de entender a las políticas públicas. Gonzalo

Ordóñez, en su texto *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (2013), presenta una definición concreta de las políticas públicas como:

... el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales (Ordóñez, 2013, p. 31).

No obstante, esta no es la única definición que se presenta. De hecho, el autor trae a colación una gran cantidad de definiciones entre las páginas 30 y 33 de su obra. En especial, se considera pertinente la ofrecida por Cuervo (2010, p. 7) y citada por Ordóñez, en los siguientes términos:

Cuervo (2010) propone una definición más específica, entendiendo la política pública como "la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistémica y sostenible, busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de todos los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución" (Ordóñez, 2013, p. 30).

Aunque la primera definición reseñada acude a la expresión "logro de objetivos sociales", se estima más pertinente en términos de indicar la orientación o el norte de las políticas públicas la definición de Cuervo, cuando, en concreto, esgrime que "busca responder a las demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales". Los objetivos sociales pueden ser muchos, muy variados e incluso no necesariamente requerir acción estatal. No obstante, las demandas sociales circunscriben un poco más el horizonte al que apunta una determinada política pública. Incluso, cuando se habla de mandatos constitucionales y legales, lo que cabría pensar cuando se refiere a demandas sociales, es que han de ser resueltas en un marco específico (el sistema jurídico) al compás de unos lineamientos más concretos como podrían ser los fines del Estado. La Constitución Nacional de Colombia, en su artículo 2, establece los fines de la siguiente manera:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (Constitución Política de Colombia, Art 2).

Este artículo constitucional debe ser punto de partida de cualquier política pública. Si el Estado no se está empleando a fondo para alcanzar sus fines esenciales, entonces ¿qué misión está cumpliendo? En esta línea, Manuel Fernando Quinche Ramírez y Juan Camilo Rivera explican que: “los derechos humanos establecen, a la vez, objetivos y márgenes de acción que deben ser tenidos en cuenta por las políticas públicas” (2010). Para estos autores, las políticas públicas pasan a jugar un *rol* fundamental en el desarrollo y la inclusión de los derechos humanos. Por lo tanto, las políticas públicas no solo deben apuntar a fines esenciales del Estado, sino que han de ser herramientas que en su accionar garanticen y tengan como margen de actuación los derechos humanos inherentes a toda persona. Sin embargo, Quinche y Rivera reconocen (2010, p. 7) que el Constituyente dejó un amplio margen para definir cómo lograr esos fines y maximizar los derechos humanos.

Conforme se entiende que las políticas públicas tienen límites constitucionales y, a la vez, un margen amplio para desarrollarse dentro de los mismos, conviene categorizar a la constitución colombiana como una verdadera Constitución de raigambre social. En tal sentido, se manifiestan Uprimny y Rodríguez al decir de la Carta Política de 1991 es una:

Constitución normativa y valorativa de constitucionalismo social, en la medida en que no sólo reconoce derechos liberales, sino también derechos sociales y les otorga fuerza normativa. Y es una Constitución abierta porque admite políticas públicas muy diversas para alcanzar esos derechos sociales (Uprimny & Rodríguez, 2007).

Buscando sistematizar los elementos propuestos, desde la definición de Ordóñez, Cuervo, Quinche, Rivera, Uprimny y Rodríguez, puede desprenderse que las políticas públicas desarrollan derechos humanos cuando quiera que busquen solucionar una necesidad alineada con alcanzar los fines estatales, en estricto respeto por las inherentes libertades de la persona humana. Así mismo, en su formulación, implementación, evaluación y seguimiento⁴, están sometidas a un marco constitucional y legal que las limita. Además, se cuenta con un amplio margen para determinar el cómo proceder por parte del hacedor de política pública, donde el conocimiento técnico o científico juega un *rol* determinante y que las demandas u objetivos sociales son el problema por resolver.

Desde un punto de vista epistémico, la anterior postura encuentra asidero en una visión cognitivo-constructivista de las políticas públicas, que las asume “como resultado de factores cognitivos” (Ordóñez, 2013, p. 59). Es decir, no se las ve como acciones vacías, por el contrario, se entiende que las políticas públicas están impregnadas de determinadas visiones y responden a ideas concretas. Por lo tanto, las políticas públicas incorporan sus propios sistemas de creencias que incluyen valores prioritarios,

4 Las etapas que conforman el ciclo de la política pública Según Quinche y Rivera (Quinche & Rivera, 2010, p. 6).

lo que tiene que ver, principalmente, con los valores constitucionales de que hablan Quinche y Rivera y Uprimny y Rodríguez, pero también con la visión o ideología de la corriente política en el poder.

Desde una visión internacional, la CEPAL, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, también han hecho esfuerzos por dinamizar el estudio de las políticas públicas, contribuyendo a su entendimiento desde sus publicaciones y centros de pensamiento. Ello ha contribuido a elevar el debate sobre los sistemas políticos y las dinámicas internas de cada Estado que, dependiendo de la forma de gobierno y de cómo esta forma de gobierno se relaciona con los ciudadanos, tendrá una u otra forma de acercarse al análisis. No obstante, existe dentro de este tipo de instituciones, el interés de tener una visión más global de cómo operan las políticas públicas en un país. Es así como se ha estudiado la denominada "política de las políticas públicas".

En especial, cuando se trata de entender el proceso de formulación de políticas, no puede excluirse del estudio escenarios tanto formales como informales, pues lo cierto es que aquellas son pensadas para el sistema, desde dentro del sistema; no son exógenas sino endógenas y responden a dinámicas propias de la relación entre instituciones y desarrollo, tal como lo explica Douglass North desde su corriente neo – institucional. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 12). Esto es relevante para el presente estudio en la medida en que se concibe la política pública como parte de interacciones complejas entre ciudadanos, gobierno y grupos de interés, todos pertenecientes a un mismo marco jurídico que desde el Estado es generado. Esta interrelación se entiende por el hecho de que el gobierno, en su proceso de formulación y diseño de políticas públicas, reconduce recursos, prioriza unas poblaciones sobre otras, genera desigualdades y esto obliga a que todos los interesados busquen una interlocución relevante en aras de poner las necesidades de su grupo por encima (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 11).

En esta misma línea argumental, el trabajo de la CEPAL, incluso ahonda respecto de la necesidad que tiene el gobierno de alejarse de posturas excesivamente centralistas respecto del régimen político para formular políticas descentralizadas, estructuradas para las necesidades propias de los sujetos a impactar (Medellín, 2004, p. 7). Pero, cabe preguntarse: ¿Cómo descentralizar y acercarse al ciudadano? ¿Cómo lograr que las interacciones que explica la política de las políticas públicas se den en un contexto más eficiente y provechoso? Esto se puede dar de diversas maneras, tantas como la creatividad permita: Pero, seguro, parte de la respuesta pasa por la transformación digital y el uso de las herramientas tecnológicas centradas en los usuarios/ciudadanos.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en una apuesta por la transformación digital como punta de lanza de las relaciones entre gobierno y ciudadanía, explica así la necesidad de pensar los servicios del Estado desde la experiencia del usuario:

Los avances en la tecnología han hecho que los servicios digitales estén más disponibles que nunca para el ciudadano promedio. También han cambiado las expectativas mínimas de cómo se proporciona un servicio, ampliando la brecha entre la experiencia del ciudadano

con proveedores privados y la interacción con servicios gubernamentales. Ya no es suficiente proporcionar un servicio; el servicio ahora debe responder a las necesidades particulares de los ciudadanos (Colina, 2021).

En la práctica, se reconoce la necesidad que tienen los Estados de desarrollar las TIC, con un enfoque centrado en la experiencia del ciudadano, que lo reconozca y lo fomente por lo menos desde dos visiones: a) un ciudadano formado en TIC o con capacidad para desenvolverse en ellas; y b) un ciudadano no formado en TIC que demanda bien sea, formación o acompañamiento especial (Colina, 2021, p. 9). Lo cual, naturalmente, debería estar integrado en cualquier política pública que comprenda un servicio público ciudadano y una dimensión tecnológica.

Gracias a la pandemia del COVID-19, parece ser que los principales procesos de los tiempos contemporáneos se están acelerando. Esta forma de ver el impacto de la pandemia parece ser acertada por lo menos desde el punto de vista de lo digital. En efecto, millones de trabajadores pasaron a realizar sus labores desde casa y las clases en línea se volvieron rutina para una gran parte de la población en etapa formativa. Richard Haass (2020), en particular, sostiene que el proceso de virtualidad de muchos trabajos que las empresas venían implementando poco a poco, se tuvo que acelerar de forma extraordinaria para mantener una gran cantidad de operaciones en movimiento (Haass, 2020).

Entonces se tienen varios puntos relevantes para desarrollar en lo referente a políticas públicas. Por una parte, un marco constitucional necesario sobre el cual deben actuar las políticas. Por otra parte, una transformación digital en ciernes que se vio acelerada por la pandemia del COVID-19 y que está impactando la vida de millones de ciudadanos. Al mismo tiempo, esta aceleración ha creado y consolidado expectativas sobre lo que debe ser un buen servicio digital. Lo anterior, genera presión en las acciones gubernamentales y es parte de un contexto global que se hace necesario interpretar y alinear con los planes de gobierno. Es en este camino que se puede entender a la economía del comportamiento como una herramienta que puede facilitar el proceso, ¿por qué? Porque entender realmente la toma de decisiones humana y los sesgos que la afectan, es esencial para crear auténticas experiencias de uso de las diversas herramientas tecnológicas que un Estado tiene o pueda llegar a tener a disposición de su población, entre lo que destaca, naturalmente, la administración de justicia.

En este contexto, resulta importante traer nuevamente a colación a Mazzucato y su visión del Estado como impulsor de la innovación y pilar del paradigma que se acaba de exponer:

Debe –el Estado– dirigir la economía hacia nuevos “paradigmas tecno-económicos”, por utilizar palabras de la investigadora sobre tecnología e investigación Carlota Pérez. Normalmente, estas direcciones no se generan de forma espontánea a partir de fuerzas del mercado: son, en gran medida, el resultado de la toma de decisiones estratégica del sector público (Mazzucato, 2014, p. 34).

Si no se asume que el Estado puede innovar –entendido esto como “... un medio para aumentar la productividad, reducir la desigualdad, cuidar del medioambiente y cambiar para bien la existencia de millones de personas” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019, p. 9)– acercarse a los ciudadanos, implementar políticas públicas novedosas y de impacto, será muy difícil. Cualquier intento de mejora sería fútil, lo que además de ser contraintuitivo sería contraevidente, pues es difícil sostener, incluso en Estados con frágil institucionalidad, que los servicios no han mejorado en los últimos 10 o 20 años. De tal manera que, dentro del marco constitucional y legal, con margen de ejecución, con la transformación digital acelerada por la pandemia y con la obligación de materializar derechos humanos, ¿Puede la economía del comportamiento decir algo al respecto?

Las políticas públicas son creadas por humanos y para humanos. Seres de carne y hueso que están sujetos a sesgos cognitivos, a errores en su intuición y cálculo. Incluso, en temas tan sensibles como la elaboración de políticas públicas es imposible lograr una racionalidad absoluta y total. No existe tal cosa como un *homo oeconomicus* que diseñe e implemente las políticas públicas y otro *homo oeconomicus* que las reciba como sujeto pasivo de la ecuación. Es por esto por lo que la EC tiene mucho que decir en todo el proceso de las políticas públicas.

Entender y lidiar con la irracionalidad humana será clave para la elaboración adecuada de las políticas públicas y, se usará como insumo teórico principal en el marco de la discusión que se pretende llevar a cabo. Llegado a este punto, se revisará a mayor profundidad de qué manera ha funcionado el ensamblaje de las políticas públicas y la EC en Reino Unido y Estados Unidos.

La sinergia entre las políticas públicas y la EC

Para ejemplificar de manera más clara y contundente las amplias ventajas de la EC en conjunción con las políticas públicas, puede seguirse el rastro de países que han realizado un esfuerzo concertado y decidido para darle aplicación en el entorno gubernamental y de dirección a los conocimientos provenientes de las ciencias comportamentales. Es el caso, en concreto, de dos instituciones: por un lado, el *Behavioural Insights Team* del Reino Unido y, por el otro, la Oficina de Información y Regulación de Estados Unidos adscrita directamente a la Casa Blanca.

El *Behavioural Insights Team*, creado en 2010, inicia su trabajo enfocado en “difundir los aprendizajes de las ciencias del comportamiento con la comunidad de profesionales de política pública” (The Behavioural Insights Team, 2018). Actualmente, este equipo se enfoca en impactar a las políticas públicas enriqueciéndolas, precisamente, con los conocimientos que llegan de la EC. En especial, han desarrollado una metodología denominada EAST por sus siglas en inglés (Easy, Attractive, Social and Timely) y que traduce en algo así como “Hazlo simple, atractivo, social y a tiempo”. Esta metodología nace de la experiencia y aprendizaje que ha logrado acumular este equipo y se empieza a desarrollar desde el año 2012, con resultados medibles y de impacto concreto en la

mejora de la calidad de vida de las personas en temas tan variados como: la alimentación escolar, las pensiones, la vacunación, entre otros (Sunstein & Thaler, 2009). Siguiendo el documento denominado *EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento* (The Behavioural Insights Team, 2018), se explicará brevemente en qué consiste cada uno de los elementos de la metodología que se propone y se expondrán algunos resultados expuestos en el mismo texto.

Cuando la metodología habla de "simple", busca entender y utilizar a favor del hacedor de políticas públicas una tendencia humana muy bien documentada, esta es a la inercia. La inercia, es la tendencia humana a evitar esforzarse, a conservar lo que más pueda su energía. De tal manera que la inercia puede ser el origen de diferentes sesgos que aplican o no dependiendo de la situación concreta. Así, al hacer las cosas lo más simples posible, se trata de atacar la inercia a partir de 3 herramientas puntuales:

A) *La utilización de opciones predeterminadas.* Según el documento precitado, los seres humanos solemos quedarnos con la opción predeterminada la mayoría de las veces, por tratarse de la opción de menor esfuerzo pues, lógicamente, no está haciendo el esfuerzo consciente de elegir, simplemente se deja llevar por la primera opción. Para el hacedor de políticas, esto es sumamente útil para incentivar las decisiones deseadas.

B) *Reduciendo el esfuerzo requerido para adoptar un servicio.* Esto puede ser tan simple como hacer más fácil y visibles los enlaces de acceso a determinado sitio *web* donde el Estado puede resolver algún problema o comunicarse directamente con el ciudadano. Lo encontrado en el Reino Unido respalda esta afirmación. La autoridad tributaria en dicho Estado solía enviarles a los contribuyentes un enlace para que accedieran a descargar el formulario que se debía diligenciar y así presentar su declaración de impuestos. Se propusieron medir el impacto del siguiente cambio: en vez de enviar el enlace, se envió directamente el formulario. Este simple cambio aumentó la tasa de respuesta del 19% al 23%. De este tipo de experiencias se puede aprender para mejorar o hacer más amigable el acceso a la administración de justicia, máxime si se piensa en lo complejo y difícil que puede ser para una persona promedio acceder hoy a los servicios judiciales, mucho más en esta época en la que la digitalización es un mandato más que una opción a raíz del COVID-19.

C) *Simplificar los mensajes.* Para nadie es un secreto que las personas frecuentemente evitan leer o no leen en absoluto. Ahora imagine lo que tiene que ver con fórmulas médicas, las cuales suelen ser complejas o por lo menos con la tradicional letra confusa de los médicos cuando no son digitales. Pues bien, en Reino Unido se identificó que se redujeron considerablemente los errores en recetas médicas en pruebas de control, tan solo simplificando y estandarizando los formatos utilizados para las fórmulas médicas.

El siguiente punto importante de la metodología, se encuentra en "hacerlo atractivo". En este punto, no hace falta hacer una revisión pormenorizada. Basta con ver los anuncios publicitarios para tener una idea de cómo podría funcionar. Aquí se utilizan

colores, imágenes o personalización para hacer de un mensaje algo más llamativo y que genere más retentiva. Otro aspecto de hacerlo atractivo pasa por aprovechar el sesgo de aversión a la pérdida. Siguiendo a Thaler y Sunstein, las personas odian las pérdidas. Incluso, se estima que “En términos generales, es dos veces mayor la desgracia de perder algo que la alegría de ganar eso mismo” (Sunstein & Thaler, 2009, pp. 50-51). Así, cuando se trata de hacer algo atractivo, puede optarse por sistemas de recompensa o castigo.

Siguiendo el precitado documento, se encuentra el siguiente elemento de la metodología: “hazlo social”, el cual se basa en 3 pilares fundamentales. En primera medida, se enfoca en mostrar que la mayoría de las personas están haciendo un comportamiento deseado, esperando que se genere un efecto positivo a raíz del buen ejemplo expuesto. En segundo término, se apalanca en las redes, utilizarlas y fomentarlas para replicar lo que se considera el comportamiento adecuado. Como tercera medida, se busca facilitar el compromiso entre las personas, en otras palabras, generar o facilitar mecanismos por medio de los cuales cada individuo pueda generar compromisos que, de alguna manera, busquen mejorar su vida. Esto pasa, por ejemplo, cuando la gente utiliza alguna restricción en su cuenta de ahorros para retirar el dinero, lo que parece mostrar la evidencia es que ello mejora el nivel de ahorro (The Behavioural Insights Team, 2018, p. 34).

El elemento final de la metodología EAST, se trata de “hazlo a tiempo”. Consiste en contactar a las personas cuando es más probable que sean receptivas. Considerar los costos y beneficios inmediatos ayuda a las personas a planear su respuesta a ciertos eventos. Un ejemplo general de la aplicación de este elemento es cuando se le envía a la gente un SMS 10 días antes de que venzan sus multas, impuestos u otras citas importantes.

Este es parte del legado del *Behavioural Insights Team*. La metodología EAST será de especial utilidad en este escrito, cuando se revisen los postulados de la política pública de administración de justicia en su componente digital en el próximo acápite. Mientras tanto, se estudiará un poco el trabajo realizado por la OIRA para seguir entendiendo la sinergia entre economía del comportamiento y políticas públicas.

La Oficina de Información y Regulación (OIRA) por sus siglas en inglés (Office of Information and Regulatory Affairs), fue creada en 1980 con el específico objetivo de reducir los trámites burocráticos. En 1981, bajo el mandato de Ronald Reagan, la OIRA pasó a supervisar la regulación federal basándose en la premisa de que “la actividad reguladora no deberá acometerse a menos que los hipotéticos beneficios para la sociedad superen a los costes que potencialmente esta deba asumir” (Sunstein, 2013, p. 14). De lo cual se puede concluir la importancia y transversalidad que tiene esta oficina para el gobierno de Estados Unidos. Es más, incluso se le denomina “la cabina de mando del Estado regulador”. Desde esta oficina se supervisa las regulaciones de todos los organismos del Estado. Incluso, ningún departamento del gabinete presidencial puede aprobar normas sin el visto bueno de la OIRA (Sunstein, 2013, p. 15).

El enfoque principal de la OIRA y, en específico, de su *Nudge Unit* (Cabrales & Rey, 2021) ha sido el de tratar de reducir la carga cognitiva que tiene que asumir un ciudadano al enfrentarse a múltiples regulaciones. Por ejemplo, uno de los principales roles que ejerce es el de simplificar la normatividad antes de que esta sea expedida y entre en vigencia. Adicionalmente, no solo busca simplificar la normatividad como tal, sino que el diseño o arquitectura misma de las normas responda a criterios que apunten a hacer más simple y fácil la ejecución de una política pública, de modo que la participación que tienen los ciudadanos en su ejecución sea más sencilla e intuitiva. Esto mismo es relevante, cuando la prestación de servicios requiere de los ciudadanos ciertas manifestaciones, como, por ejemplo: acudir a un centro de vacunación.

Tales objetivos no se logran de la noche a la mañana, pero este tipo de instituciones demuestran que un enfoque más comprensivo de los seres humanos enriquece el proceso de formulación de políticas públicas, en la medida en que se trabaja pensando en los sesgos que puedan presentarse en las personas y cómo anticiparse a los mismos.

Una vez se ha profundizado en la economía del comportamiento, el paradigma de las políticas públicas y la relación entre ambas disciplinas se hace necesario abordar la política pública concreta objeto central de análisis en este estudio.

Análisis del diseño de la política pública de administración de justicia en su componente de información pública y TIC

La política pública enmarcada en el denominado *Plan Decenal del Sistema del Sistema de Justicia en Colombia 2017 – 2027* es de importancia estratégica, no solo para la administración de justicia sino para la ciudadanía en general. Entenderla y abordarla desde la economía del comportamiento, en específico en torno a su componente de información pública y TIC, exige una contextualización suficiente. De allí que, en el presente acápite, se seguirán los siguientes pasos: se realiza una breve problematización de la administración de justicia en Colombia; enseguida se hace una descripción de la política pública desde su marco jurídico y diagnóstico concreto del componente que se analiza; finalmente, se desglosarán los objetivos del componente, frente a los cuales se desarrollará una matriz de análisis para aplicarle a su diseño desde la metodología EAST, que permitirá arrojar algunas luces sobre el enfoque de este componente y su alcance, en línea con la economía del comportamiento.

Problematización de la justicia en Colombia

Una de las instituciones con más bajo nivel de confiabilidad en Colombia es, sin duda, el sistema de justicia. La dificultad de los ciudadanos para acceder a los diferentes servicios, las barreras de entrada que implica la utilización de un abogado y la excesiva formalidad para proceder a los trámites, hacen que la institución de la administración de justicia pueda verse alejada de la ciudadanía y de sus necesidades. Por otro lado, la congestión judicial sigue siendo uno de los puntos más bajos del sistema, lo que,

en sí mismo, representa trámites más largos, menor productividad y un mayor nivel de insatisfacción general.

No debe tomarse a la ligera la problemática concreta del sistema de justicia, pues es de hondo calado. De esto puede dar cuenta el índice global de Estado de Derecho, el cual mide un total de 8 factores, a saber: “límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal” (World Justice Project, 2020, p. 5). Este indicador, de manera global, ubica a Colombia en el puesto 77 entre 128 países. Lo cual parece coherente con la percepción ciudadana.

De acuerdo con el Comité Privado de Competitividad, Colombia:

... es uno de los países con peores niveles de seguridad jurídica. La mora en la decisión de procesos judiciales, la inseguridad jurídica que generan las tutelas contra providencias y laudos arbitrales, las interpretaciones contradictorias de los jueces, la politización de la justicia, la percepción ciudadana sobre altos niveles de corrupción en la Rama Judicial, y la falta de tecnicismo de algunas decisiones judiciales, han ubicado al país en los últimos lugares en índices internacionales (Comité Privado de Competitividad, 2013).

La credibilidad de la justicia es fundamental para apalancar el desarrollo de Colombia. No se trata solo de un simple ejercicio de percepción, sino que la poca credibilidad demuestra profundas grietas al interior de los mecanismos de solución de controversias en la administración de justicia. La credibilidad en la justicia puede verse como aquel nivel de confianza que los ciudadanos tienen sobre si esta es capaz o no de resolver los problemas que se le presentan de manera ágil, con cierto nivel de certidumbre, seguridad y en condiciones de igualdad (Consejo Privado de Competitividad, 2021, p. 54). Pero las consecuencias van más allá de una cifra o un indicador. El bajo nivel de confiabilidad tiene un impacto real en la calidad de vida de los ciudadanos, quienes ven como sus problemas no logran soluciones de fondo y efectivas.

En efecto, tan solo el 49% de los requerimientos de justicia acuden al sistema por medios legales, mientras que el 24% de los ciudadanos en posición de necesitar atención judicial optan por la inacción y el 26% deciden solucionar el conflicto por mano propia (Consejo Privado de Competitividad, 2021, p. 54). Este panorama debería generar una profunda reflexión al interior del sistema mismo. Sin embargo, cuando este se ha tratado de reformar, se han presentado múltiples dificultades, tal como se evidencia con lo acontecido respecto del Acto Legislativo 02 de 2015, donde se buscó llevar a cabo una reforma al equilibrio de poderes. No obstante, en la sentencia C-285 de 2016, la Corte Constitucional determinó que:

... aunque el Congreso tenía amplias potestades para variar el modelo de gestión del Poder Judicial, e incluso para suprimir los órganos creados en la Constitución de 1991 para gobernar y administrar esta Rama del poder público, el nuevo esquema introducido en el Acto Legislativo [Acto Legislativo 02 de 2015] desbordó el poder de reforma constitucional

con el que cuenta el Congreso, porque suprimió el principio de autogobierno judicial, como manifestación del principio de separación de poderes y del principio de independencia judicial" (Sentencia C-285 de 2016, 2016).

Lo que también pone en evidencia la gran dificultad que se presenta para reformar el sistema. El sistema mismo cuenta con mecanismos para limitar el poder de reforma que pueda hacerse. Lo anterior, lleva a considerar nuevas herramientas o alternativas que no necesariamente pasen por reformas estructurales, de todo o nada, o cambios demasiado abruptos en el sistema de justicia. Se hace entonces necesario crear cambios pequeños pero constantes que mejoren la eficacia y eficiencia global de la justicia, siguiendo la lógica de un reformador social moderado (Gaviria, 2016).

Es aquí donde un enfoque de economía del comportamiento puede ser valioso para el sistema de justicia en Colombia. En efecto, la economía del comportamiento no demanda demasiado desgaste institucional ni exige grandes reformas para su implementación. Con pequeños ajustes en los accesos a la información de los juzgados, con formas didácticas de presentación de información relevante, con recordatorios para las audiencias o cualquier otro tipo de "nudge", se puede contribuir a una relación más estrecha, cercana y sobre todo eficaz entre el ciudadano y la justicia en un país que demanda mejoras concretas de parte de un sistema que ha mostrado ser paquidémico, pues no se puede dejar de lado que no hay:

Nada más dañino para el desarrollo económico de un país que los vaivenes del aparato judicial, la falta de agilidad en la resolución de controversias, la incertidumbre sobre el marco legal que rige una inversión y la inseguridad sobre el momento exacto en que finaliza una disputa judicial (Comité Privado de Competitividad, 2013).

La política pública del Sistema de Justicia

La política pública nacional actualmente vigente en Colombia se denomina *Plan Decenal del Sistema de Justicia, Colombia 2017 -2027*. Se trata de una política pública de alta complejidad puesto que implica la colaboración, el direccionamiento, la uniformidad de información y metas comunes de una gran cantidad de entidades del Estado que no solo se limitan a la Rama Judicial, sino que demandan del poder Ejecutivo y Legislativo acciones concretas. De manera particular, las instituciones directamente involucradas en la política pública son:

i) Ministerio de Justicia y del Derecho, ii) el Departamento Nacional de Planeación, iii) el Consejo Superior de la Judicatura, iv) la Fiscalía General de la Nación, v) el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, vi) la Contraloría General de la República, vii) la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, viii) con un representante de la Policía Nacional, ix) el Ministerio de Seguridad y Defensa, x) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, xi) el Ministerio de Tecnologías de la Información

y de las Comunicaciones, y xii) el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 86).

Esto da cuenta de la alta exigencia en cuanto coordinación se requiere para llevar a buen puerto esta política pública.

Ahora bien, el Plan Decenal del Sistema de Justicia puede definirse como: “una política pública rectora de planificación como instrumento de coordinación entre la administración de órganos autónomos e independientes, la rama judicial y la sociedad civil” (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020, p. 6). Esto no hace otra cosa que seguir reflejando la complejidad misma de la correcta implementación de la política, pues no se trata solo de una multiplicidad de instituciones del Estado, sino que entre estas hay independencia, presupuestos, roles y visiones diferenciados que no siempre se armonizan (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 71).

Partiendo del entendimiento de la complejidad como característica inherente al sistema de justicia, a continuación, pasa a relacionarse, brevemente, una mirada a la estructura de la política pública, a su marco jurídico, al diagnóstico del componente de información pública y TIC y a presentar los objetivos que se buscan desarrollar en el componente específico.

Estructura de la política pública

El *Plan Decenal del Sistema de Justicia* está compuesto por un total de 18 líneas estratégicas, las cuales se agrupan en tres dimensiones. La dimensión de orden transversal en donde convergen todos los aspectos del plan; la dimensión vertical (enfocada en desarrollar temas específicos); y la dimensión especial, tal y como pasa a ilustrarse en la imagen de la p. 57.

En concreto, el análisis que se desarrollará será sobre la dimensión transversal en su componente de *Información Pública y TIC*.

Marco jurídico general

El artículo 108 de la Ley 1753 de 2015 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, es la génesis de la presente política pública. De tal artículo emana el mandato para el Estado de desarrollar una política pública integral, articulada y enfocada a mejorar el sistema de justicia colombiano. De una manera muy precisa señala, entre otras cosas:

El plan decenal contendrá, cuando menos, los objetivos del sistema de justicia, el plan de acción interinstitucional para lograrlos, las metas institucionales e interinstitucionales, la definición de herramientas tecnológicas para la justicia, los compromisos específicos de cada prestador de servicios de justicia, las prioridades y criterios territoriales, los objetivos comunes en materia de bienestar social e incentivos, capacitación y seguridad para los empleados del sistema de justicia y la definición del mecanismo de seguimiento (Ley 1753 de 2015).

Dimensión transversal	
1	Gestión del sistema de justicia como gestión de resultados: rediseño para el buen gobierno y la buena gobernanza.
2	Información pública y TIC.
3	Métodos de resolución de conflictos (gestión de conflictos).
4	Enfoque de derechos humanos y enfoque diferencial.
5	Relación con la ciudadanía.
6	Seguridad Jurídica.
7	Competencias de los diferentes actores del Sector Justicia.
Dimensión vertical	
1	Justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente.
2	Justicia de familia.
3	Justicia administrativa (relaciones con el Estado).
4	Justicia civil, comercial y de consumo.
5	Justicia laboral.
6	Justicia constitucional.
7	Justicia ambiental.
Dimensión especial	
1	Pluralismo y justicia.
2	Justicia transicional y postconflicto.
3	Justicia rural.
4	Política de lucha contra las drogas.

Fuente: (Ministerio de Justicia, 2016, p. 4).

Con este mandado claro, mediante el Decreto 979 de 2017, el Gobierno Nacional, hace oficial la adopción del *Plan Decenal del Sistema de Justicia*. Entre otras cosas, la adopción del Decreto busca dejar claro el compromiso del Estado con su implementación, las responsabilidades de las entidades, el sistema de seguimiento técnico de la política a través de comités especializados y la búsqueda de armonización de los diferentes órganos involucrados.

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 108 como el Decreto 979 de 2017, buscan armonizar el trabajo de diferentes órganos que evidentemente han hecho labores dispersas perdiendo eficacia. Cabe resaltar que en la Sentencia T-762 de 2015 la Corte Constitucional ordenó al Ministerio de Justicia efectuar acciones, en el lapso de 6 meses para: la "creación de un sistema unificado de política criminal", lo que dejaba en evidencia un verdadero estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario.

Respecto del marco jurídico concreto del componente de información pública y TIC, se presenta la tabla 2, en donde se resumen las principales normas que sirven de sustento para el desarrollo de las TIC y la información pública en el sistema de justicia, en orden cronológico:

Tabla 2

Norma Jurídica	Importancia para la Información Pública y las TIC
Constitución Política de Colombia.	Preámbulo, Artículos 2, 130, 209.
Ley 270 de 1996	La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. En su artículo 4, modificado por la Ley 1285 de 2009 se expresa la necesidad de procurar que en los procesos judiciales se propenda por adoptar los últimos avances tecnológicos que le puedan ser útiles.
C-037 de 1996	En donde se determina que el Consejo Superior de la judicatura debe expedir reglamento sobre el uso de medios tecnológicos. En lo referente a la información pública, se le ordena estricto apego a las normas sobre intimidad y reserva de datos personales que puedan ser de conocimiento público.
Ley 527 de 1999	Sobre la validez de los mensajes de datos en el ordenamiento jurídico, así como la firma digital.
CONPES 3650 de 2010	Importancia estratégica del "Gobierno en Línea".
Ley 1437 de 2011, artículo 59.	Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo. En él, se hace una referencia expresa al expediente electrónico.
Ley 1564 de 2012	Código General del Proceso. En su artículo 103 se hace referencia concreta al uso de las TIC. En su párrafo primero se habla del "Plan de Justicia Digital".
CONPES 3785 de 2013	Política Nacional para mejorar la eficiencia administrativa, en concreto, contratar un empréstito con la banca multilateral para alcanzar tal eficiencia.
Ley 1712 de 2014	Sobre transparencia y acceso a la información pública.
Decreto 2573 de 2014	Sobre la iniciativa "Gobierno en Línea" y su implementación.
T-762 de 2015	Estado de cosas inconstitucional por los problemas relacionados con el hacinamiento carcelario y el sistema de información de política criminal. En específico, se le ordena al Ministerio de Justicia que un plazo de 6 meses
Ley 1753 de 2015	Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 108. Propende por el desarrollo integral de una política pública nacional del sistema a de justicia.
Decreto 979 de 2017	Por medio del cual se adopta el <i>Plan Decenal del Sistema de Justicia Colombia 2017 – 2027</i> , subiendo así a rango de norma jurídica.
Ley 1955 de 2019	Plan de Desarrollo 2018 – 2022, artículo 132. Aquí se deja claro que el <i>Plan Decenal del Sistema de Justicia</i> , debe armonizarse y actualizarse conforme los planes de desarrollo que se adopten dentro de toda su vigencia.

Fuente: Tomado de (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 57) Complementado con aportes personales y con referencias tomadas de (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020, p. 9).

Una mirada al diagnóstico de la política pública

El diagnóstico que integra la política pública y que a continuación se presenta, se enfoca solo en el tema concreto de información pública y TIC dentro del *Plan Decenal del Sistema de Justicia*. En especial, aspectos como la i) priorización, ii) articulación y iii) enfoque en relación con la ciudadanía serán revisados en este apartado.

Priorización

Para empezar, las TIC han sido priorizadas en términos de inversión por cada una de las entidades que integran la política pública. No obstante, no hay proyectos específicos para la ejecución que permitan hacer un seguimiento y medición apropiados del problema en aras de identificar el alcance de los objetivos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 65).

Articulación

Así mismo, como se ha mencionado anteriormente la complejidad inherente al sistema ha dificultado mucho la interoperabilidad de las diferentes instituciones. "... es claro que la complejidad del sistema de justicia no ha facilitado la evolución dinámica del proceso de desarrollo tecnológico en el marco de la justicia" (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 63).

Relación con la ciudadanía

Un elemento clave de la relación de la administración de justicia con el ciudadano pasa por una buena gestión de los sistemas de información. Frente a este punto, se evidencia gran dispersión pues, según el mismo diagnóstico, citando al departamento Nacional de Planeación:

En resumen, puede afirmarse que los sistemas de información del Sector Justicia, a pesar de los últimos avances, son dispersos e incompatibles, lo cual impide que las diferentes entidades que lo componen puedan utilizar y compartir información de manera eficaz y eficiente para el diseño, implementación y seguimiento de políticas (Visión Colombia II, Departamento Nacional de Planeación, 2019) (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 69).

Esta dispersión es un reto especialmente difícil de atender por otro factor problemático dentro del manejo de la información y las TIC al interior de las instituciones vinculadas a la política, el cual es la falta de un lenguaje común o un manejo de datos más o menos homogéneo. Siguiendo al precitado Plan Decenal de Justicia:

la información no es trazable ni parametrizable debido a la falta de homogenización de conceptos, variables y estandarizaciones (prerrequisitos para el uso de lenguaje común) creación de procesos y procedimientos o flujos de información transversales entre entidades para la unificación y consolidación de los diferentes registros, datos e información relevante para la prestación de servicios y para el apoyo en la toma de decisiones de política pública de manera consolidada (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 69).

En efecto, la falta de un lenguaje común impide, o cuando menos, ralentiza el intercambio de información, su consolidación, exposición, depuración y análisis. En consecuencia, se impacta de manera negativa en los propios indicadores de gestión de cada entidad y, en especial, en la experiencia de usuario que tienen los ciudadanos cuando acuden a varios de estos organismos para solucionar un mismo problema.

La falta de un lenguaje común de información y la dificultad que presenta el disperso manejo de los datos atenta de manera concreta contra los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, los cuales, reafirman, por un lado, el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público y, por el otro, la coordinación que debe primar entre las autoridades administrativas, respectivamente. En este sentido, la definición de sistema de justicia que trae el Plan Decenal de Justicia también deja ver la importancia que dicho principio debe tener en los siguientes términos:

El sistema de justicia es entendido (sic) una operación armónica de un conjunto de elementos institucionales que se interrelacionan para promover la satisfacción de valores constitucionales esenciales; elementos institucionales que incluyen reglas, procedimientos, políticas públicas, entidades y estrategias cuya operatividad forma un engranaje unificado que buscan garantizar el acceso a la justicia, el respeto al principio de legalidad, el goce efectivo de los derechos y la pacífica resolución de conflictos (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 54).

Es por ello por lo que se requiere tener muy claros los principios constitucionales a la hora de fundamentar cualquier política pública, pues no resulta coherente con el sistema una desarticulación como la que presentan entidades estatales encargadas del sistema de justicia⁵. Dicho esto, es de especial relevancia acercarse a una visión más amplia del diagnóstico.

Los problemas del sistema de justicia no se limitan al plano interno. Gracias al vertiginoso cambio tecnológico al que la sociedad se encuentra expuesta, es difícil mantener el ritmo de actualización para empresas, entidades públicas y en especial para los ciudadanos. Esto obliga a pensar el acercamiento al ciudadano desde la información pública y las TIC teniendo en cuenta el concepto de "Brecha Digital", entendida, específicamente, como "la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías

5 Para profundizar sobre los diferentes sistemas de información que manejan las entidades del sistema de justicia en Colombia, se recomienda ver Ministerio de Justicia y del Derecho (2017, p. 62).

digitales y de la información, en particular a internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él. (CEJA, 2016)" (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 74). De tal manera que otro punto del diagnóstico es que no se está haciendo un esfuerzo decidido y diferencial para cerrar esta brecha ni al interior del sistema ni en su exterior, de cara al usuario.

Dentro del precitado informe, también se alude a las relaciones directas entre las entidades parte de la política pública y la ciudadanía. Desde esta aproximación el diagnóstico, reconoce la necesidad de cuando menos tres puntos esenciales que demandan mejora de cara a su usuario externo, es decir, el ciudadano que demanda servicios judiciales, estos son: a) fallas en las páginas *web* al ingresar a las mismas, b) enlaces no visibles o rotos y c) poca atracción visual y facilidad (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 77).

Desde la priorización, la articulación y la relación con la ciudadanía, se concretan sendos vacíos en el sistema de justicia colombiano que dificultan la penetración y adopción de las TIC. No se trata de problemas nuevos, más bien supone retos que cualquier sistema complejo que propenda por brindar servicios a gran escala debe enfrentar. Sin embargo, no basta únicamente con el diagnóstico. La priorización, articulación y enfoque ciudadano de los sistemas de información y las TIC, exige un acuerdo social amplio que bien, opte por aumentar la atención, presupuesto y personal capacitado para atender la administración de justicia, o abra el camino para la existencia de un mercado que pueda aportar, desde una mayor participación privada, algunos aspectos de los servicios ofertados por el sistema de justicia.

Tal como se dice en el diagnóstico del Plan Decenal de Justicia, citando a Karl Alprecht respecto del término "momento de la verdad", es aquel "episodio en el cual el cliente entra en contacto con cualquier aspecto de la empresa y se crea una impresión sobre la calidad del servicio" (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017, p. 87). Pues bien, una ocurrencia seguida de episodios como los recién mencionados (fallas en las páginas, enlaces no visibles o rotos y poca atracción visual) dañan completamente el "momento de la verdad" afectando ese primer acercamiento que, en especial, para personas poco capacitadas en materia digital, puede ser frustrante y llevar a desistir de acudir a los servicios judiciales.

Una vez terminado el diagnóstico de la política, a continuación, se pasará a decantar el componente de información pública y TIC a partir de los objetivos de tal línea estratégica.

Objetivos

Los objetivos del componente *Información Pública y TIC* de la dimensión transversal de la política pública de justicia, pasan a explicarse en la tabla 3:

TABLA 3

Objetivo General	
Para los próximos diez años generar la transformación del sistema de justicia mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones con los ciudadanos y la administración de justicia.	
Objetivos específicos	Breve síntesis
OE 1: Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema del sistema de justicia.	Se compone de cuatro acciones concretas, saber: A) Crear una instancia interinstitucional que permita generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el sistema de justicia. B) Diseñar y formular proyectos de inversión de TIC especiales y articulados interinstitucionalmente con fines comunes. C) Integrar los sistemas de información misionales y de apoyo a la gestión, de las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia. D) Fortalecer los sistemas de información misionales, mantenimiento y actualización de los mismos.
OE 2: Mejorar la calidad y la gestión de la información del sistema de Justicia con apoyo TIC.	Se compone de cuatro acciones concretas, a saber: A) Diseñar e implementar un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información. B) Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia. C) Crear las condiciones para garantizar la calidad de los datos. D) Generar una política de seguridad de la información y protección de datos entre las entidades del sistema de justicia.
OE 3: Fortalecer el uso y apropiación de TIC.	Se compone de tres acciones concretas, a saber: A) Cambio cultural (en doble vía de las entidades y operadores de justicia que hacen parte del sistema y el ciudadano). B) Reducción de la brecha digital. C) Generación de contenidos apropiados basados en la caracterización de los usuarios del sistema.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Justicia y del Derecho (2017).

Cada objetivo observado responde a una serie de acciones que buscan materializar y clarificar el norte que intenta alcanzar este componente. De tal manera, en la próxima y última sección, se llevará a cabo el análisis sobre los objetivos a partir de la validación argumental de las acciones que componen cada uno, a partir de la metodología EAST.

Análisis concreto del componente de información pública y TIC desde la metodología EAST

Al tenor de lo expuesto en este trabajo, en el apartado denominado “La sinergia entre las políticas públicas y la economía del comportamiento”, la metodología EAST alude

a los términos en inglés *Easy, Attractive, Social and Timely*⁶, para usarlos como parámetro de referencia al evaluar una política pública.

Frente a este punto, es necesario hacer una salvedad. Las pretensiones de este escrito se circunscriben al análisis del diseño de la política pública de justicia en Colombia en su componente de información pública y TIC. Lo que a continuación se realizará será una evaluación de cada una de las acciones que componen los objetivos del aludido componente. Tal evaluación se llevará a cabo confrontando cada acción con las definiciones de cada uno de los componentes de la metodología EAST. En cuanto a la confiabilidad de los resultados, esta estará basada en el ejercicio argumentativo para asignar cada calificación, de allí que se ponga de presente que habrá un margen de interpretación. Sin embargo, se considera relevante esta aplicación de la metodología para, no solo discutir resultados sino, para poner de presente los alcances de la economía del comportamiento, incentivar su utilización desde la concepción misma de las políticas públicas y lograr con ello mejores resultados finales en la implementación al tener más en cuenta los fundamentos mismos de las decisiones humanas. A continuación, se explica y presenta el cuadro con el análisis de la metodología EAST.

Cada letra de las siglas EAST, define una característica que será evaluada en cada una de las acciones que componen la línea estratégica de información pública y TIC del *Plan Decenal de la Administración de Justicia*. Así, a cada acción se le asignará, por cada letra, un puntaje entre 0-25 puntos, donde 25 es una alineación total con el criterio, y donde 0 representa absoluta ausencia del criterio dentro de la acción⁷. Al final de cada objetivo específico se encontrará su puntuación total y al final del cuadro la puntuación total del componente. El rango de colores en la columna de "nota" variará entre gris oscuro, gris medio y gris claro, para definir qué tan alineado se encuentra cada acción y objetivo con la economía del comportamiento. Los rangos de color son los siguientes: de 0 a 50 puntos: gris oscuro, indicando nula o muy poca integración del concepto. De 51 a 80 puntos: gris medio, indicando una mayor integración de conceptos de la EC. De 81 a 100 puntos: gris claro, evidenciando una gran acogida de los componentes anti sesgos de la economía del comportamiento en la acción. Es importante aclarar que la nota no refleja si el mayor grado de integración o no se debe a un esfuerzo consciente del creador de la política sino, simplemente, a si integra o no, de acuerdo con la similitud con respecto a los criterios, elementos que se puedan interpretar como encaminados a mejorar la toma de decisiones desde la lógica de la EC.

Para concluir el análisis, se presenta una serie de ideas relacionadas con las acciones que se pueden llevar a cabo, desde la economía del comportamiento, para abordar los puntos más débiles detectados en el análisis. Lo anterior, tendrá su base en el tipo

6 Los cuales se traducen como fácil, atractivo, social y a tiempo.

7 Se recomienda volver sobre el acápite denominado "La sinergia entre las políticas públicas y la economía del comportamiento" donde se explica en qué consiste cada uno de los criterios que componen EAST.

de sesgo más prominente que se encuentre y las herramientas que para su solución propone la economía del comportamiento.

Matriz de análisis de diseño de política pública a partir de la metodología EAST						
Objetivo General del componente de información pública y TIC: Para los próximos diez años generar la transformación del sistema de justicia mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones con los ciudadanos y la administración de justicia.						
Objetivo específico 1: Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema del sistema de justicia.						
Acciones	E	A	S	T	Sustentación	Nota
A) Crear una instancia interinstitucional que permita generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el sistema de justicia.	10	5	10	10	Al crear una instancia institucional se puede generar impacto en diferentes rubros, no obstante, no se concreta nada que pueda dar un verdadero paso hacia el ciudadano.	35
B) Diseñar y formular proyectos de inversión de TIC especiales y articulados interinstitucionalmente con fines comunes.	15	10	15	10	Los proyectos de inversión que buscan fines comunes en TIC son totalmente necesarios, pero no hay un abordaje concreto del tipo de proyectos por los que se apuesta.	50
C) Integrar los sistemas de información misionales y de apoyo a la gestión, de las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia.	20	15	25	25	La integración de información de varias entidades facilita su asimilación y procesamiento por parte de los ciudadanos. Esto apunta directamente a evitar la sobrecarga cognitiva.	80
D) Fortalecer los sistemas de información misionales, mantenimiento y actualización de los mismos.	20	10	10	25	Fortalecer los sistemas de información misionales, puede traducir en mayor confiabilidad en los servicios de las instituciones, lo que hace reduzca un poco el cortoplacismo o inconsistencia temporal, para que los ciudadanos tengan más claro términos importantes.	65
Puntuación total del objetivo 1	57,5					
Objetivo específico 2: Mejorar la calidad y la gestión de la información del sistema de Justicia con apoyo TIC.						
Acciones	E	A	S	T	Sustentación	Nota
A) Diseñar e implementar un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información.	25	15	15	20	Los flujos efectivos de información y su integración pueden ser de gran ayuda, pero no hay mayor detalle de la orientación de estos flujos.	75
B) Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia.	25	10	10	25	La coordinación e interoperabilidad de las instituciones es ciertamente importante y puede hacer más fácil la consulta de los ciudadanos, para que los trámites salgan a tiempo y con menos esfuerzo.	70

Acciones	E	A	S	T	Sustentación	Nota
C) Crear las condiciones para garantizar la calidad de los datos.	25	10	15	15	La calidad de los datos, eventualmente puede facilitar las operaciones del sistema, pero los datos también deberían tener un encuadramiento adecuado, con prominencia de lo más relevante.	65
D) Generar una política de seguridad de la información y protección de datos entre las entidades del sistema de justicia.	10	10	25	10	La privacidad y la protección de datos es clave. Esto tiene un directo impacto social que coadyuva a la materialización de la política.	55
Puntuación promedio del objetivo 2	66,5					
<i>Objetivo específico 3: Fortalecer el uso y apropiación de TIC.</i>						
Acciones	E	A	S	T	Sustentación	Nota
A) Cambio cultural (en doble vía de las entidades y operadores de justicia que hacen parte del sistema y el Ciudadano).	25	15	25	25	Enfocar un cambio en la cultura, tanto de las entidades y operadores como del ciudadano, sin duda impacta en cada indicador, pues es importante manejar el mismo lenguaje de la transformación digital, para llevar la experiencia del usuario a un nivel más alto y de mayor satisfacción. Facilita, atrae, impacta y ayuda a que todo se haga a tiempo.	90
B) Reducción de la brecha digital.	25	25	25	25	Reducir la brecha digital implica impacto en todos los rubros. Facilita, hace más atractivo el material disponible que pasa a ser entendible por más ciudadanos, se logra un impacto social concreto y un logro de trámites y servicios a tiempo por mejora en productividad.	100
C) Generación de contenidos apropiados basados en la caracterización de los usuarios del sistema.	25	25	25	25	La generación de contenidos apropiados es una acción de alto impacto frente a la EC, genera mejor encuadramiento de la información, facilita la operatividad e interacción, se enfoca en ser atractivo y relevante, impacta lo social y mejora la oportunidad en las gestiones y trámites.	100
Puntuación total del objetivo 3	96,6					
Puntuación promedio del componente	73,5					

Fuente: Elaboración propia.

Una vez ejecutado el plan metodológico para analizar el diseño del componente de información pública y TIC, abordado en este trabajo, respecto del *Plan Decenal de Administración de Justicia*, se tiene la siguiente interpretación de los resultados arrojados por la aplicación de la metodología EAST:

En primer lugar, respecto del resultado del objetivo 1 "Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema del sistema de justicia", resulta alejado del parámetro ideal dado por la metodología. Si bien, no se puede decir que su aporte al impacto de los indicadores es nulo o demasiado bajo, si es limitado, en tratándose de un objetivo que busca crear "estrategia transversal" y "coordinación". Frente al objetivo 2 "Mejorar la calidad y la gestión de la información del sistema de Justicia con apoyo TIC", se tienen avances más concretos en materia de un enfoque que a los sesgos propios de los seres humanos, tanto en ejecutores como receptores del servicio, sin embargo, su puntuación tampoco resulta ser muy alta pues carece de la precisión suficiente. El tercer y último objetivo "Fortalecer el uso y apropiación de TIC", cuyas acciones fueron desglosadas, si da cuenta de un enfoque centrado en el usuario, en generación de capacidades y fortalezas que no sean ajenas al ciudadano promedio, ya que la reducción de la brecha digital, el cambio cultural y la generación de contenidos apropiados fortalecen y encajan con un modelo más comprensivo de política pública.

Así las cosas, entendiendo que el objetivo 1 del componente estudiado es el de más baja calificación, en concreto sus dos primeras acciones, surge la pregunta: ¿Qué tipo de herramientas pueden utilizarse para ayudar a mejorar su diseño? Aquí, se parte del concepto de experimentos jurídicos o regulaciones experimentales, entendidos como "las proposiciones de normas en laboratorio, que pueden ser verificadas y evaluadas, pero que no tienen que ser necesariamente evaluadas y puestas en vigor" (Doménech, 2004), lo cual pasa a realizarse mediante una breve tabla:

TABLA 4

Objetivo	Regulación experimental propuesta
Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema de justicia.	Se propone crear condiciones al estilo <i>nudge</i> , para dos cosas puntuales: 1) Mejorar la coordinación de los diferentes actores del sistema a partir de la consolidación de una instancia interinstitucional que, en el marco del Plan Decenal de Justicia, facilite y verifique técnicamente, la coordinación de aquellos, a partir de reducir "los inconvenientes o molestias de tomar un servicio" (The Behavioural Insights Team, 2018, p. 12) simplificando los procesos para tales reuniones y para aplicar las decisiones y diagnósticos que allí se proponen, lo que tiene que ver directamente con el encuadramiento o <i>framework</i> .

Objetivo	Regulación experimental propuesta
	<p>2) En lo relativo a proyectos de inversión interinstitucionales con objetivos comunes, sería de gran utilidad apoyarse en lo relativo a la forma en cómo se presenta la información para generar <i>nudges</i> encaminados a consolidar tales proyectos. Pero se requiere dar un paso adicional: deben crearse mecanismos atractivos y estimulantes para alentar el trabajo interinstitucional con objetivos e impactos. En este sentido se puede crear una calificación aplicable a todas las instituciones implicadas en la política pública, la cual sea pública y ponga en evidencia cuales de aquellas están mejor articuladas entre sí. Esto se relaciona con el efecto que crea el componente "hazlo atractivo" de la metodología EAST (The Behavioural Insights Team, 2018, p. 24) el cual demuestra el poder de la comparación, las recompensas y los castigos que moldean el comportamiento con algo tan sutil como una clasificación.</p>

Fuente: Elaboración propia.

El componente global, cuya calificación es el promedio de los 3 objetivos específicos que lo estructuran, resulta llamativa. La puntuación resultante fue de 73,5 lo que permite esgrimir que la política pública no desatiende por completo aquellos vacíos o errores cognitivos propios en la conducta humana. Más bien parece darle algo de atención, pero tampoco lo suficiente, pues para ser un lineamiento estratégico enmarcado en información pública y TIC, cada acción debería apuntar más alto y de manera más concreta en el alcance de sistemas más amigables, comprensivos y efectivos desde todo el rango de la interacción con el ciudadano que demanda servicios de justicia.

Ciertamente, el análisis no resulta especialmente sorprendente si se toma en cuenta que, pese a los esfuerzos del Plan Decenal de Justicia estudiado, el índice de desfavorabilidad de la justicia ha rondado toques máximos del 86% para diciembre de 2019 (Invamer, 2021). Así, la percepción ciudadana responde también a una falta de estructuración de la política pública encaminada a acercarse al ciudadano.

CONCLUSIONES

La relación entre la EC y las políticas públicas puede ser muy prolífica, sobre todo cuando lo que se busca es maximizar resultados en el marco de entornos de estrés presupuestario, donde existe poco margen para un excesivo desgaste institucional. De allí que desde la implicación y desarrollo de acciones gubernamentales que aspiren a solucionar problemáticas y alcanzar los fines estatales, ahondar en los postulados de la economía del comportamiento debería incentivarse ampliamente. No se puede dejar de lado que, siempre, en última instancia, la política pública impacta a seres humanos que encajan más el modelo de seres emocionales que de Econos.

En línea con este postulado, no resulta descabellado concluir que sería altamente conveniente establecer una oficina, departamento, o cuando menos, grupo interdisciplinario para la adopción de prácticas que integren la economía del comportamiento en el diseño e implementación de las políticas públicas. Esta oficina, podría inspirarse en organizaciones como la OIRA o *Behavioural Insights Team*, precisamente buscando la adopción de los mejores estándares de la EC para mejorar la efectividad de las políticas públicas y, en consecuencia, acercar más al Estado al cumplimiento de sus fines.

Desde este punto de vista, otra de las conclusiones del presente escrito gira en torno a la sinergia que generan las políticas públicas cuando son complementadas con los principios de las ciencias cognitivas dentro de las cuales se destaca la EC. No obstante, el dejar de lado estos postulados lleva a políticas públicas menos efectivas, con menos resultados y más desconectadas de la realidad de las personas a las cuales han de servir como herramientas constitucionales que aspiran a concretar unos fines, entre los cuales destaca, por supuesto, la garantía de los derechos humanos.

Desde el punto de vista de acceso a la justicia, los índices de desfavorabilidad, así como los *rankings* internacionales de Estado de Derecho y Doing Business, tanto como el propio diagnóstico que realiza el Plan Decenal de Justicia, ponen en evidencia una situación alarmante de la administración de justicia en Colombia. Sin excluir las complejas relaciones presupuestales entre las ramas ejecutiva y judicial. De allí que, partiendo de entender el acceso a la justicia como un derecho humano, no deben limitarse las aproximaciones teórico-prácticas que puedan enriquecer su ejercicio en la sociedad. Esto toma especial relevancia cuando los *rankings* internacionales, las encuestas y en general la percepción ciudadana ponen en evidencia un sistema jurídico complejo, con poca credibilidad y con muchos vacíos relevantes de cara a su relación con el usuario de sus servicios.

En concreto, la política pública, *Plan Decenal del Sistema de Justicia* en su componente de *información pública y TIC*, al ser expuesto a la metodología EAST, no logró mostrar especial énfasis en la integración de principios transversales para evitar o limitar los sesgos presentes en todo ser humano. Así, aunque no puede decirse que la ausencia de elementos encaminados a la reducción de sesgos es total, si dista mucho del ideal de un apartado que específicamente propende por el mejoramiento de la información pública y TIC. Con este limitante, se deja patente la necesidad de que, en futuros procesos de armonización de la política pública con nuevos planes nacionales de desarrollo, se atienda a las herramientas que pueden encontrarse desde la economía del comportamiento, en aras de responder a la multiplicidad de actores que la integran y a los complejos servicios que un sistema de justicia debe proveer a la ciudadanía. En este marco concreto, se pudo evidenciar, a partir del análisis realizado, como, en especial el objetivo 1 del componente estudiado: "Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema de justicia" adolece de un enfoque robusto que responda a los parámetros aportados por la metodología EAST para identificar si una determinada regulación está, ante todo, centrada en sus destinatarios finales. A este respecto, se termina por ofrecer dos regulaciones

experimentales, a saber: 1) la primera encaminada a mejorar el encuadramiento de la información, reduciendo la burocracia y creando mayor facilidad a la hora de toma de decisiones y desarrollo de programas interinstitucionales; y 2) la creación de un ejercicio comparativo público que ponga en evidencia el grado de coordinación de las diferentes instituciones, poniendo mejor puntuación a las que más y mejor actúan de manera coordinada, haciendo que, como aportes concretos de la EC se propenda por una mejor articulación interna de cara al usuario final.

Si se acepta la premisa de que Colombia está a la zaga de en la adopción de prácticas relacionadas con la economía del comportamiento en el sector público, es necesario estimular este debate desde la academia, en aras de aumentar la difusión de estos postulados y de dar pasos concretos que ayuden a adoptar algunas medidas basadas en esta rama de la economía para cambiar comportamientos, mejorar el bienestar y la calidad de vida de las personas, sin limitar sus opciones, sin crear mayores prohibiciones, sino alentando la aplicación de *nudges* como instrumentos esenciales del paternalismo libertario.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional Constituyente. (junio de 1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, Bogotá, Colombia.
- Baddeley, M. (2018). "Economía conductual: pasado, presente y futuro. *BBVA Open mind*". Disponible en: BBVA Open mind: <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/economia-conductual-pasado-presente-y-futuro/>
- Baggini, J. (2017). *Los límites de la razón*. Barcelona: Yale University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin America Studies - Harvard University.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Cómo innovar en proyectos de desarrollo*. Washington: BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_innovar_en_proyectos_de_desarrollo_Trece_casos_de_%C3%A9xito_en_Latinoam%C3%A9rica.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (primer semestre de 2020). "Curso Economía del Comportamiento para mejores Políticas Públicas". Disponible en: <https://cursos.iadb.org/es/indes/economia-del-comportamiento-para-mejores-politicas-publicas-1>
- Cabrales, A., & Rey, P. (2021). "Más allá de los nudges: políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento". *Gestión y análisis de políticas públicas*, 25, 38-45.
- Celemin, Y., & Fuentes, E. (2020). "Control y Calidad de la Ley. Análisis de los mecanismos de control de la calidad legislativa y su aplicación en Colombia". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 53(158), 579-618.
- Colina, V. (2021). *Diseño de la experiencia del ciudadano para la transformación digital*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comité Privado de Competitividad. (2013). *Informe de Competitividad*. Bogotá. Disponible en: <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/05/2012Justicia.pdf>

- Congreso de la República. (2015). Ley 1753 de 2015. *Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2020 - 2021*. Bogotá: Punto Aparte. Disponible en: https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC_INC_2020_2021_LIBRO_DIGITAL_PAGINAS.pdf
- Cuervo, J. (2010). "Boletín de Política Pública Hoy n.º 3". *Boletín de Política Pública Hoy*.
- Doménech, G. (2004). "Los experimentos jurídicos". *Revista de la Administración Pública*(164), 145-187.
- Gaviria, A. (2016). *Alguien tiene que llevar la contraría*. Bogotá: Ariel.
- Haass, R. (2020). "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It". *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento. (2016). *Guía de economía del comportamiento vol. 1: políticas públicas*. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Invamer. (2021). *Encuesta abril - mayo 2021 - Medición 142*. Bogotá. Disponible en: <https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2021/05/2021-05-Invamer-Poll.pdf>
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Random House Mondadori.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA Libros.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de fragil institucionalidad*. Santiago de Chile: CEPAL - División de Desarrollo Social.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). *ABC del Plan Decenal de Justicia 2017 - 2027*. Bogotá: Ministerio de Justicia. Disponible en: <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/11714521/ABC+Plan+Decenal+2017.pdf/b5861ee5-6210-4a74-a952-79fd2c152245#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Plan%20Decenal,de%20los%20organismos%20de%20control>.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Plan Decenal - Sistema de Justicia 2017-2027*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). *Tercer informe de avance del periodo junio 2019 - junio 2020*. Bogotá.
- Muñoz, A., Borbón, C., & Laborín, J. (2019). "Economía del comportamiento: un campo fértil para la investigación de aplicaciones en política pública para México". *Estudios Sociales: Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 29(53), 1-22.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pfar, N. (2016). "Aplicando la economía del comportamiento y la psicología cognitiva al proceso de diseño", en E. Díaz, & C. del Valle, *Guía de economía del comportamiento vol 1: políticas públicas*, 17-40. Ciudad de México: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Quinche, M., & Rivera, J. (2010). "El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de derechos humanos". *Universitas*, 59(121), 113-138.
- Sentencia C-285 de 2016 (Corte Constitucional 1 de junio de 2016). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-285-16.htm>

- Sentencia T-762 de 2015 (Corte Constitucional 16 de Diciembre de 2015). Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>
- Silva, S. (2018). "Sesgos, heurísticas y arquitectura de las decisiones: Un pequeño empujón como introducción al paternalismo libertario de Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein". *Sociedad y Economía*, 35, 221-224.
- Sunstein, C. (2013). *(Más) Simple. El futuro del gobierno*. Madrid: Marcial Pons.
- Sunstein, C., & Thaler, R. (2009). *Un pequeño empujón*. Barcelona: Taurus.
- Thaler, R. (2018). "Economía del comportamiento: pasado, presente y futuro". *Revista de economía institucional* vol. 20 n.º 38, 9-43.
- The Behavioural Insights Team. (12 de febrero de 2018). *EAST Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento*. Disponible en: <https://www.bi.team.com>: <https://www.bi.team/publications/east-espanol/>
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). "Judgment under Uncertainty: Heuristic and Biases". *Science, New Series* vol 185, 1124 - 1131.
- Uprimny, R., & Rodríguez, C. (2007). "Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria", en R. Uprimny, C. Rodríguez, & L. Perez, *Los derechos sociales en serio: hacía un diálogo entre derecho y políticas públicas*, 23-70. Bogotá: Dejusticia.
- Uribe, C. (2017). "La crisis de la justicia, un reflejo de la crisis de Estado". *Vniversitas*, 66(135), 11-18.
- Webber, D. (2007). "Good Budgeting, Better Justice: Modern Budget Practices". *Working Papers Serie 3*. Disponible en: <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/05/2012Justicia.pdf>
- World Justice Project. (2020). *Índice de Estado de Derecho*. Washington: World Justice Project. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>