




Documento técnico
COMUNICACIÓN PÚBLICA

El modelo PIER: una propuesta para fortalecer las capacidades comunicativas y de diálogo del Alto Gobierno con la ciudadanía.

Este documento examina la brecha de confianza entre la ciudadanía y el alto gobierno como un reto estructural para la gobernanza contemporánea y propone la actualización del modelo de comunicación PIER como una herramienta estratégica de alto nivel. Dicha actualización incorpora un enfoque flexible, medible y adaptable, e integra su evolución hacia el modelo AIER para la gestión comunicativa en contextos de crisis.



Escuela Superior de Administración Pública
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar
Director General Nacional
ESAP

Mario Moises Jovinao Daza
Director
Escuela de Alto Gobierno ESAP

Carolina Wilches Cortés
Estefany Giiseth Ladino Tellez
Valentina Jiménez Mora
Henry David Cardozo Vesga
Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno ESAP

Sandra Patricia Hoyos Sepúlveda
Sergio Andres Penagos Acevedo
Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno ESAP

Sobre el autor

Diego Fernando Duarte Leal

Politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario y magíster en Estudios Políticos del IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como director académico de la Sociedad de Debate de la Universidad del Rosario y profesor de cátedra en las áreas de debate, argumentación y oralidad en la misma institución. Asimismo, es experto en habilidades comunicativas y discursivas de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP.

Cuenta con experiencia en el diseño e implementación de estrategias pedagógicas orientadas al fortalecimiento de competencias argumentativas y deliberativas, con énfasis en el uso del debate como herramienta para la formación ciudadana y la resolución pacífica de conflictos. En este campo, se desempeña además como coordinador de Programas Educativos del Centro de Inclusión, Ciudadanía y Derechos (INCIDE), organización desde la cual impulsa procesos de formación en liderazgo, inclusión y participación democrática.

Nota de responsabilidad autoral: Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

Contenido

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE	1
1.1 El modelo PIER: una propuesta para fortalecer las capacidades comunicativas y de diálogo del Alto Gobierno con la ciudadanía....	1
1.2 Resumen	7
1.3 Palabras clave: comunicación efectiva, cultura deliberante, Alto Gobierno, participación ciudadana	7
1.4 Contenido	4
2. CONTEXTUALIZACIÓN	8
2.1 Introducción	8
2.2 Marco de análisis	10
2.2.1 Marco situacional	10
2.2.2 Marco teórico-conceptual.....	11
2.2.3 Marco metodológico	14
2.3 Caracterización de la problemática	28
3. CONTRIBUCIONES.....	33
3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública	33
3.1.1 El modelo PIER del documento técnico de 2024:.....	33
3.2 Hoja de ruta para la implementación.....	43
4. COLOFÓN	45
4.1 Síntesis de las contribuciones	45
4.2 Bibliografía	47
4.3 Glosario	49

5. ANEXOS	50
5.1 Anexos	50
5.1.1 Anexo 1. Preguntas de la encuesta de habilidades comunicacionales con ciudadanos.....	50
5.1.2 Anexo 2. Preguntas de la encuesta de habilidades comunicacionales de personas de Alto Gobierno	52
5.1.3 Anexo 3: Eventos de capacitación de Alto Gobierno en los que se aplicó la encuesta a servidores públicos	55
5.1.4 Anexo 4: Encuestas realizadas por evento de capacitación de Alto Gobierno.....	56

Tablas

Tabla 1. Diagnosticar la percepción de los servidores públicos de alto gobierno sobre su nivel de comunicación con los ciudadanos	15
Tabla 2. Matriz de correspondencia entre variables de la encuesta y fases del modelo PIER.....	27
Tabla 3. Marco legal para la comunicación efectiva en Colombia	29
Tabla 4. Modelo comunicativo PIER ajustado al tipo de servidor público	36
Tabla 5. Indicadores para el modelo comunicativo PIER	38
Tabla 6. Ampliación del modelo de comunicación PIER.....	41
Tabla 7. Cronograma de capacitaciones.....	44

Figuras

Figura 1. ¿Cuál es su género?	16
Figura 2. ¿Cuántos años tiene?.....	17
Figura 3. Fases de implementación.....	18
Figura 4. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?...	19
Figura 5. ¿Cómo describiría su dominio de las tecnologías de la información y la comunicación?.....	20
Figura 6. Percepción de desempeño sobre su gestión	21
Figura 7. ¿Cuál es su género?	22
Figura 8. ¿Cuál es su género?	22
Figura 9. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?...	23
Figura 10. ¿Ha tenido contacto reciente con alguna entidad del Alto Gobierno?.....	24
Figura 11. Percepción sobre el desempeño de las personas de alto gobierno	24
Figura 12. ¿Por cuál medio suele informarse sobre las acciones del gobierno?	25
Figura 13. ¿Qué tan fácil le resulta contactar a una institución pública para resolver dudas o trámites?	25
Figura 14. ¿Ha participado en procesos de consulta, audiencias o espacios de participación de gobierno?	26
Figura 15. ¿Qué tan satisfecho(a) está con la forma en que las instituciones explican sus decisiones?.....	26
Figura 16. ¿Qué aspecto considera más importante mejorar en la comunicación del gobierno?.....	27

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

1.1 El modelo PIER: una propuesta para fortalecer las capacidades comunicativas y de diálogo del Alto Gobierno con la ciudadanía

1.2 Resumen

Este documento aborda el problema público de la brecha de confianza entre la ciudadanía y las personas de alto gobierno, alimentada por percepciones persistentes de corrupción, baja efectividad y escasa capacidad de respuesta institucional. Para ayudar a la resolución del problema, la Escuela de Alto Gobierno propone actualizar el modelo de comunicación efectiva PIER para convertirlo en una herramienta estratégica que cierre esa brecha.

El modelo PIER es una metodología de comunicación pública deliberativa y estratégica que organiza la interacción entre el Estado y la ciudadanía en cuatro fases secuenciales e interdependientes — Prevenir, Incluir, Ejecutar y Retroalimentar— con el fin de reducir la brecha de desconfianza, gestionar demandas sociales antes de que escalen a conflicto y fortalecer la legitimidad institucional mediante diálogo claro, inclusivo y verificable.

El objetivo central es adaptar y fortalecer el modelo PIER, haciéndolo útil para servidores públicos directivos, asesores y miembros de corporaciones públicas. La actualización del modelo PIER se dio en tres áreas: la primera corresponde con la flexibilización del modelo para que se tomen en cuenta las diferencias de las personas de Alto Gobierno entre

nivel directivo, asesor y de corporación pública; en la segunda, se presentan los indicadores para medir cada fase del modelo PIER; y en la tercera se contempla el cambio de la variable de Prevención por la variable de Adaptación (pasar del modelo PIER a AIER) en escenarios de crisis.

La metodología combina encuestas cuantitativas y cualitativas aplicadas a 99 servidores públicos y a ciudadanos jóvenes con dominio de herramientas de comunicación. Se midieron percepciones, canales de información, satisfacción y capacidades comunicativas, permitiendo contrastar la autoevaluación institucional con la evaluación ciudadana.

Es así, como el modelo actualizado ofrece una hoja de ruta operativa, medible y adaptable que permite mejorar la legitimidad estatal, fortalecer el diálogo social y responder a la ciudadanía de manera más clara, cercana y efectiva. Es una herramienta clave para gobernar en tiempos de descontento.

1.3 Palabras clave:

comunicación efectiva, cultura deliberante, Alto Gobierno, participación ciudadana

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1 Introducción

Las personas de Alto Gobierno del Estado colombiano enfrentan la dificultad de dialogar con una ciudadanía que espera de ellos la resolución de problemas estructurales del país en un lapso corto de tiempo. Al ver promesas incumplidas, políticas públicas con bajo impacto y poca injerencia en el cambio de la realidad cotidiana de los ciudadanos, estos últimos suelen tomar la postura de incredulidad y rechazo a la administración pública, independiente de quiénes ocupen los cargos. Antes de empezar su gestión, las personas de Alto Gobierno ya están atadas a un imaginario de corrupción e ineficiencia, en el que los ciudadanos se aproximan con escepticismo y altos niveles de desconfianza.

Lo anterior genera retos a la administración pública, tales como enfrentar bajos niveles de participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, críticas constantes en escenarios públicos y protestas de diversa índole por el descontento con las acciones del Estado. “Los mecanismos como el voto y la protesta suelen ser formas de expresar el inconformismo existente debido al descontento de la ciudadanía con el desempeño de los procesos de los regímenes democráticos” (Bencardino et al., 2021, p. 144).

Dicho lo anterior, Transparencia por Colombia, según su índice de percepción de corrupción de 2024, establece que el país no ha podido mejorar sus niveles de percepción en los últimos años. “Colombia obtuvo una calificación de 39 puntos sobre 100, es decir, un punto por debajo de lo obtenido en 2023, y pierde 5 posiciones en el ranking global, ubicán-

dose en la posición 92 entre 180 países evaluados” (Transparencia por Colombia, 2025).

Se reconoce entonces que el problema de la inconformidad de la ciudadanía con el Estado es un problema multicausal y que debe atenderse desde múltiples frentes. Desde la línea de comunicación pública se quiere atender a este problema desde la proposición de acciones concretas que generen confianza entre el ciudadano y el funcionario de Alto Gobierno, de manera tal que pueda haber un incremento en la legitimidad del Estado y se den las condiciones de posibilidad de un diálogo social y una democracia participativa que faciliten un rol más activo de los ciudadanos en la administración pública.

En 2024, la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP se propuso desarrollar un modelo de comunicación efectiva para ayudar ante una eventual implementación de la política de diálogo social. Tal herramienta, denominada como el modelo de comunicación efectiva PIER, se creó a partir de un análisis comparado de las estrategias comunicativas de la oficina de enlace de víctimas de los municipios de Marsella y Guática.

Así las cosas, este documento busca dar herramientas para mejorar los niveles de confianza entre la población de Alto Gobierno y la ciudadanía a partir de la actualización de un modelo comunicacional diseñado por la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP en 2024. Más específicamente, el problema

para resolver es la deficiencia de herramientas de comunicación efectiva que mejoren la interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos que asisten a capacitaciones de alto gobierno de la ESAP. La solución de este problema estará acotada temporalmente al año 2025.

El objetivo general de este documento técnico es actualizar el modelo de comunicación efectiva PIER a ámbitos de aplicación que van más allá de la oficina de enlaces de víctimas de los municipios, con el fin de diversificar las estrategias de comunicación efectiva de la población de Alto Gobierno. El público al que va dirigida esta actualización del modelo comunicacional son las personas de Alto Gobierno de nivel directivo, asesor y miembros de corporaciones públicas.

Para realizar la actualización del modelo PIER se seguirán cuatro fases. En primer lugar, recopilar información sobre habilidades comunicacionales de servidores públicos que asisten a las capacitaciones en comunicación pública de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP en el segundo semestre de 2025. En segundo lugar, diagnosticar la efectividad de las herramientas de comunicación que actualmente utilizan los servidores públicos para interactuar con los ciudadanos. En tercer lugar, actualizar el modelo de comunicación efectiva PIER con la información recopilada y el diagnóstico realizado. Por último, socializar el modelo de comunicación efectiva PIER con los funcionarios públicos que asistan a las capacitaciones en comunicación pública de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP en el mes de octubre de 2025.

Respecto a la metodología que se usará en este documento técnico, se tendrán en cuenta, encuestas de percepción sobre los niveles de comunicación por parte de las personas de alto gobierno y los ciudadanos, así como la retroalimentación de las personas de alto gobierno en la socialización del modelo PIER actualizado. Lo anterior en aras de encontrar un balance entre “metodologías cualitativas y cuantitativas que desvele normas y costumbres,

observación participante, análisis del discurso, estudios etnográficos o análisis de redes y patrones de comunicación” (Guy, 2021, p. 15).

La actualización del modelo PIER busca fortalecer las capacidades de gobierno en tres áreas. La primera, respecto a la flexibilidad en la aproximación a las demandas de los ciudadanos, ya que el modelo comunicativo busca superar los mecanismos formales de comunicación y propiciar diálogos más dinámicos y ajustados a problemas con un alcance resolutivo viable. La segunda, respecto a la adaptabilidad en situaciones de crisis, ya que el modelo busca incrementar los niveles de retroalimentación entre el ciudadano y las personas de alto gobierno. Y, por último, respecto a los niveles de confianza ciudadanos, ya que el modelo comunicacional está orientado a recalibrar las expectativas del ciudadano del común, de manera tal que priorice demandar a la persona de alto gobierno aquello que puede cumplir en lugar de una demanda maximalista en abstracto.

En este documento en primer lugar, se abordará el marco de análisis en el que se presentan los elementos conceptuales y situacionales que enmarcan el problema público de la desconfianza ciudadana hacia la gestión del Alto Gobierno y la necesidad de fortalecer la comunicación efectiva así como el marco analítico, teórico y metodológico que orientó la actualización del modelo PIER, incluyendo las encuestas aplicadas y los criterios utilizados para evaluar percepciones ciudadanas y capacidades comunicacionales institucionales.

En segundo lugar, se desarrollan los elementos propositivos del modelo actualizado, que incluyen su flexibilización, nuevos indicadores, incorporación de la adaptabilidad y alineación con la política de diálogo social. En tercer lugar, se presenta la hoja de ruta para la implementación de manera detallada. Por último, se presenta una síntesis de los principales aportes del documento y los anexos con la información técnica que sustenta los hallazgos.

2.2 Marco de análisis

El presente marco de análisis tiene como propósito delimitar los elementos conceptuales, situacionales y metodológicos que permiten comprender la problemática de la desconfianza entre ciudadanía y Alto Gobierno. A través de este apartado se establecen las bases analíticas que orientan la actualización del modelo PIER, integrando tanto el contexto institucional como los enfoques teóricos y las herramientas metodológicas utilizadas en el desarrollo del documento.

2.2.1 Marco situacional

El marco situacional permite ubicar el problema público en su contexto específico, identificando las condiciones institucionales, territoriales y sociales que influyen en la relación entre ciudadanía y Alto Gobierno. En este apartado se describen los factores estructurales y coyunturales que explican la brecha de confianza, así como las dinámicas actuales de interacción entre el Estado y los ciudadanos.

2.2.1.1 Línea temática

La línea de Gobierno y Comunicación Pública de la Escuela de Alto Gobierno está orientada a la implementación de formas de comunicación estratégicas que disminuyan barreras de comunicación con los ciudadanos y los grupos de valor con los que trabajan las instituciones públicas.

En ese orden de ideas, construir confianza entre la ciudadanía y los servidores públicos de alto gobierno es un tema de interés público que merece atención y análisis, dado que, , suele generarse un círculo vicioso cuando hay baja confianza. Lo anterior, permite contemplar el por qué las personas no participan en consultas, audiencias, presupuestos participativos ni procesos de formación de política pública. La consecuencia de lo anterior es que

o Gobierno no tienen altos grados de representación y legitimidad, lo cual, a su vez, crea mayor desconfianza y descontento, repitiendo el ciclo.

La retroalimentación al modelo PIER está pensada para crear un modelo comunicacional flexible que se ajuste a los diversos contextos de la población de alto gobierno, de manera tal que se pueda incrementar la legitimidad de los funcionarios públicos y se puedan implementar de una mejor forma las políticas públicas y el plan nacional de desarrollo.

Lo anterior se alinea con preocupaciones del Plan Nacional de Desarrollo vigente en que se promoverá la planeación participativa a través de la divulgación y uso de los instrumentos de planeación del territorio para habilitar y fortalecer espacios de diálogo que recojan los intereses sociales y comunitarios, y que posibiliten la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones (DNP, 2023, p. 242).

Esta planeación obliga a las administraciones a sentarse con la comunidad para recoger diagnósticos, identificar problemas y priorizar proyectos. Sin embargo, el sentarse con las comunidades no es garantía suficiente de mejorar la confianza. Se necesitan buenas metodologías de comunicación efectiva.

En 2024, la Escuela de Alto Gobierno desarrolló un modelo comunicacional denominado PIER, atendiendo a las siglas Prevenir, Incluir, Ejecutar y Retroalimentar. Tal modelo comunicacional surgió del análisis comparado de las estrategias comunicativas de las oficinas de enlace de víctimas de Marsella y Guática, municipios de sexta categoría, afectados

por el conflicto armado en Colombia. El objetivo del documento técnico era emitir recomendaciones extrapolables a otros entornos municipales. De ahí que, haciéndole seguimiento a ese documento, se busque extrapolar el modelo PIER para que pueda ser usado por cualquier servidor público de Alto Gobierno.

Los retos del Estado colombiano para dar bienes públicos a los ciudadanos generan una tensión constante entre las demandas sociales y la gestión de la población de Alto Gobierno. Constantemente, esa gestión termina predisponiendo a la población a pensar que la administración pública es intrínsecamente ineficaz, corrupta o incompetente. De ahí que una buena comunicación efectiva sea requerida para ser un buen servidor público y se pueda restaurar la confianza con los ciudadanos a partir del diálogo y la comprensión de la actividad de la administración pública en mayor detalle. La actualización del modelo PIER apunta a ese objetivo.

Este documento técnico tomó como insumos las percepciones de personas de alto gobierno y ciudadanos que estuvieron en contacto con los programas de capacitaciones de la Escuela de Alto Gobierno en el segundo semestre del año 2025. En ese orden de ideas, las percepciones se pueden incluir dentro de un marco nacional de análisis.

2.2.2 Marco teórico-conceptual

El marco teórico-conceptual presenta los principales enfoques que sustentan la propuesta de actualización del modelo PIER. A partir de estos referentes, se construye una comprensión integral de la comunicación pública como un proceso deliberativo, orientado no solo a la transmisión de información, sino también a la construcción de entendimiento, reconocimiento y legitimidad entre el Estado y la ciudadanía.

2.2.2.1 Cultura deliberante

Este documento técnico continúa con el uso del concepto de cultura deliberante como marco teórico-conceptual. Por una cultura deliberante se hace referencia a una aproximación al diálogo, la discusión y el debate de forma constructiva, pedagógica y catalizadora para el desarrollo de competencias ciudadanas¹ y la resolución pacífica de conflictos. En otras palabras, la cultura deliberante es la generación de condiciones de posibilidad para que haya discusiones en igualdad y con respeto.

En términos operativos, la cultura deliberante implica poner en práctica tres principios al momento de dialogar y debatir:

1 Por competencias ciudadanas se entenderá: el conjunto de conocimientos y habilidades que les permitirán a los ciudadanos conocer su entorno social y político; tener presentes sus derechos y obligaciones; poseer la capacidad de reflexionar sobre problemáticas sociales; interesarse por los asuntos propios de su colectividad; participar en la búsqueda de soluciones a problemas sociales; y buscar el bienestar de su comunidad (Ministerio de Educación, 2016, p. 3). El concepto se operativiza en 4 variables: 1) Evaluación de argumentos: esta competencia desarrolla la capacidad de evaluar y analizar la pertinencia y la solidez del material argumentativo constructivo y deconstructivo para una discusión, la sustentación de una postura o la realización de un discurso de cualquier índole; 2) Multiperspectivismo: esta competencia busca desarrollar la capacidad de analizar problemáticas de cualquier orden y escala desde las diversas perspectivas de los actores involucrados en el mismo. Tal competencia tiene una dimensión de comprensión cognitiva, emocional y comunicativa de la manera en que los actores conciben, sienten y expresan sus intereses; 3) Conocimiento: esta competencia se relaciona con la adquisición de conocimiento de cultura general e interdisciplinar de múltiples áreas del conocimiento. Adquirir tales conocimientos implica desarrollar habilidades investigativas, de síntesis y de asociación de saberes de múltiples áreas del conocimiento; 4) Pensamiento sistémico: por último, esta competencia busca desarrollar la capacidad de comprender y reconstruir la realidad social en sus múltiples dimensiones y escalas; encontrar las relaciones entre diversos actores y sus intereses; entender factores de contexto; así como la capacidad de plantear soluciones a situaciones definidas como problemáticas. Las cuatro competencias seleccionadas corresponden a los cuatro componentes evaluados en las pruebas de saber pro de competencias ciudadanas y que están en el marco de las competencias cognitivas de las competencias ciudadanas (Ministerio de Educación, 2019). Es importante aclarar que las competencias ciudadanas tienen componentes cognitivos, emocionales y comunicativos (Ministerio de Educación, 2004), pero en esta trayectoria se procurara desarrollar principalmente las competencias del componente cognitivo.

- **Principio de no daño a terceros.** Este principio consiste en que durante una discusión se evite hacer un daño al interlocutor o a un tercero. Lo anterior implica evitar la promulgación de discursos de odio e incitar a la violencia. Así las cosas, con este principio se establece una línea roja sobre los temas que son susceptibles de ponerse en discusión. Organizarse para atacar a otros, promulgar ideas de discriminación y usar la palabra con fines ofensivos están por fuera del marco de un diálogo constructivo y que busque la solución pacífica de conflictos.
- **Principio de acordar estar en desacuerdo.** Este principio consiste en aproximarse a una discusión con la intención de dialogar como un fin en sí mismo, antes que intentar convencer a las otras personas de que la postura personal es la correcta o la verídica. Las implicaciones de este principio se centran en estar dispuesto a cambiar de opinión ante un buen argumento y dejar evolucionar las posturas de las personas conforme se realiza el diálogo. Así, todas las posturas, salvo las que promueven el odio y la violencia, son aceptables y llegar a un consenso implica que todos cambien su posición en algo, de acuerdo con lo discutido. En términos de actitud, esto se relaciona con la intención de ingresar a una discusión con el ánimo de querer dejarse convencer de los demás y buscar aprender de la perspectiva de los otros.
- **Principio de respeto de atributos protegidos.** Los interlocutores no pueden ser marginados en función de características intrínsecas a su ser o identidad. Tales características suelen denominarse atributos protegidos y deben defenderse a toda costa en aras de garantizar condiciones de igualdad al momento de una discusión. Algunos atributos protegidos son la nacionalidad, el género, el origen étnico y las posturas políticas. Para que un espacio deliberativo funcione, la garantía de igualdad proviene de no involucrarse con las personas, sino con las ideas que se promulgan. Se debate sobre ideas, no sobre personas.

La cultura deliberante se vincula con el modelo PIER de varias formas. En primer lugar, la fase de Prevenir anticipa escenarios de ruptura comunicativa antes de que se consoliden dinámicas de confrontación o daño simbólico. Desde el principio de no daño a terceros, prevenir implica identificar narrativas, lenguajes o prácticas institucionales que puedan generar humillación, exclusión o estigmatización de grupos ciudadanos. Asimismo, esta fase incorpora el principio de acordar estar en desacuerdo, al recalibrar expectativas ciudadanas y explicar de manera anticipada los límites reales de la acción pública, reduciendo la frustración derivada de promesas implícitas o malentendidos comunicativos.

En segundo lugar, *la fase de incluir* constituye el núcleo deliberativo del modelo PIER. El principio de respeto por los atributos protegidos se traduce operativamente en el diseño de canales, lenguajes y espacios que aseguren accesibilidad, representatividad y condiciones de igualdad en la participación. Por su parte, el principio de acordar estar en desacuerdo orienta esta fase hacia la escucha activa y la legitimación de posturas divergentes, entendiendo la inclusión no como consenso forzado, sino como reconocimiento de la pluralidad.

En tercer lugar, *la fase de ejecutar* se articula con convertir la acción estatal en un objeto susceptible de comprensión, evaluación y discusión pública. Ejecutar deliberativamente implica explicar el porqué de las acciones, los criterios utilizados, los tiempos, los límites y los resultados esperados, permitiendo que la ciudadanía evalúe la razonabilidad de la gestión. El principio de no daño a terceros se expresa en la transparencia comunicativa, evitando decisiones opacas o discursos que refuercen percepciones de arbitrariedad.

Por último, *la fase de retroalimentar* se vincula con la cultura deliberante al operativizar la idea de que ningún acuerdo ni decisión es definitiva, y que la legitimidad institucional depende de la capacidad de revisar, corregir y aprender. La retroalimentación cumple una función de reconocimiento, validando las experiencias, percepciones y críticas

ciudadanas como insumos legítimos para la mejora institucional.

2.2.2.1.1 Respaldo teórico del concepto de cultura deliberante.

El primer referente teórico del concepto cultura deliberante es la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas. De acuerdo con este autor, existe la acción estratégica y la acción comunicativa. La acción estratégica hace referencia a las acciones en las que los individuos buscan perseguir sus propios intereses. La acción comunicativa hace referencia a las acciones en las que los individuos buscan tener un diálogo para entenderse:

Hablo, en cambio, de acciones comunicativas cuando los planes de acción de los actores implicados no se coordinan a través de un cálculo egocéntrico de resultados, sino mediante actos de entendimiento. En la acción comunicativa, los participantes no se orientan primariamente al propio éxito; antes persiguen sus fines individuales bajo la condición de que sus respectivos planes de acción puedan armonizarse entre sí sobre la base de una definición compartida de la situación (Habermas, 2010, p. 367).

Para que la acción comunicativa llegue a un genuino entendimiento, Habermas considera que debe haber una situación ideal de habla, en la que no haya coacción y prime el mejor argumento:

Los participantes en la argumentación tienen todos que presuponer que la estructura de su comunicación, en virtud de propiedades que pueden describirse de modo puramente formal, excluye toda otra coacción, ya provenga de fuera de ese proceso de argumentación, ya nazca de ese proceso mismo, que no sea la del mejor argumento (con lo cual queda neutralizado todo otro motivo que no sea el de la búsqueda cooperativa de la verdad). Bajo este aspecto, la argumentación puede entenderse como una continuación con otros medios, ahora de tipo reflexivo, de la acción orientada al entendimiento (Habermas, 2010, p. 46).

La teoría de la acción comunicativa inspira el primer y tercer principio que debe orientar una cultura deliberante, esto es, el principio de no daño a terceros y el respeto a los atributos protegidos de los interlocutores. Cuando se prioriza el entendimiento del otro, no se le agrade ni discrimina. Se debe hacer todo esfuerzo posible por garantizar que el espacio deliberativo sea igualitario y que sea un espacio racional de intercambio de argumentos.

Asimismo, la teoría de acción comunicativa inspira la fase de Prevención del modelo PIER al enfatizar que la comunicación debe orientarse al entendimiento antes o durante el conflicto. Desde la teoría de la acción comunicativa, el modelo PIER asume que los conflictos entre Estado y ciudadanía no se originan únicamente en fallas de gestión, sino en rupturas del entendimiento. En este sentido, la fase de Prevenir traduce operativamente la necesidad de orientar la comunicación estatal al entendimiento mutuo y no a la imposición estratégica de decisiones.

El segundo referente teórico es la teoría de democracia deliberativa presentada por Amy Gutmann y Dennis F. Thompson. De acuerdo con estos autores, una democracia deliberativa es aquella en la que se espera que gobernantes y ciudadanos justifiquen de forma recíproca sus posiciones, argumentando de la forma más accesible posible, convirtiendo en vinculante lo acordado y dejando la puerta abierta a seguir discutiendo lo acordado en un futuro:

Podemos definir la democracia deliberativa como una forma de gobierno en la que ciudadanos libres e iguales (y sus representantes) justifican decisiones en un proceso en el que se dan mutuamente razones que son aceptables de manera recíproca y generalmente accesibles, con el objetivo de llegar a conclusiones que sean vinculantes en el presente para todos los ciudadanos, pero abiertas a ser desafiadas en el futuro. (Gutmann & Thompson, 2009, p. 7)

Esta concepción de democracia deliberativa fundamenta el segundo principio de una cultura deliberante, el principio de acordar estar en desacuerdo.

La naturaleza de los diálogos debe ser bidireccional y permitir la actualización de los acuerdos según lo que se delibere. Lo anterior no implica que no pueda haber normas vinculantes a seguir, sino que las normas vinculantes siempre son susceptibles de ser actualizadas. Esto se alinea con postulados teóricos de Arturo Escobar, que considera que “hay muchas ontologías o mundos que, aunque ineluctablemente interrelacionados, mantienen su diferencia como mundos” (Escobar, 2014, p. 59). En este marco, los conflictos entre Estado y ciudadanía revelan con frecuencia diferencias entre racionalidades territoriales, lo que refuerza la necesidad de una cultura deliberante capaz de reconocer, incluir y dialogar con dicha pluralidad.

Este referente teórico justifica la fase de Inclusión del modelo PIER, ya que esta se fundamenta en la democracia deliberativa, en la medida en que reconoce a la ciudadanía como un interlocutor válido en la construcción de decisiones públicas. No se trata únicamente de abrir espacios formales de participación, sino de garantizar condiciones comunicativas en las que las acciones del Estado sean accesibles, discutibles y revisables.

El último referente teórico para la cultura deliberante es la teoría de la lucha por el reconocimiento de Axel Honneth. De acuerdo con esta teoría, ser reconocido en múltiples dimensiones (familia, sociedad civil y Estado) es esencial para el desarrollo individual y social. Cuando no se valida la identidad y la dignidad del otro, se pueden generar luchas sociales:

Inherente a nuestro uso cotidiano del lenguaje está la idea de que la integridad humana debe su existencia, en un nivel profundo, a los patrones de aprobación y reconocimiento que hemos estado intentando distinguir. Hasta el día de hoy, en las autodescripciones de aquellos que se ven a sí mismos como tratados injustamente por

otros, las categorías morales que juegan un papel

dominante son aquellas — como ‘insulto’ o ‘humillación’ — que se refieren a formas de falta de respeto, es decir, a la negación del reconocimiento. (Honneth, 1996, p. 131)

Esta aproximación teórica fundamenta el tercer principio de la cultura deliberante, el principio de respetar atributos protegidos. No puede haber una discusión en igualdad de condiciones si no se reconoce al otro en sus diferencias y si no hay esfuerzos por evitar el menosprecio a los grupos históricamente desfavorecidos. Este referente teórico se puede vincular con contribuciones como las de Jesús Martín Barbero, que considera que los estudios de comunicación han fallado en entender aquel proceso como un reconocimiento, que fue, de entrada, “operación de desplazamiento metodológico para re-ver el proceso entero de la comunicación desde su otro lado, el de la recepción, el de las resistencias que ahí tienen su lugar, el de la apropiación desde los usos” (Martín-Barbero, 1998, p. 10).

Este último referente teórico ayuda de forma transversal a fundamentar el modelo PIER. Dado que muchas tensiones entre ciudadanía y alto gobierno no se explican solo por resultados de política pública, sino por experiencias de invisibilización, falta de escucha o trato impersonal, la teoría de lucha por el reconocimiento aporta a las fases de Prevención, Inclusión y Retroalimentación del modelo al poner como prioridad el entendimiento de otros y la obligación de las personas de alto gobierno por conectar a profundidad con los ciudadanos y sus demandas.

2.2.3 Marco metodológico

La Escuela de Alto Gobierno de la ESAP centra su trabajo en la realización de capacitaciones, asistencias y documentos técnicos para los servidores públicos pertenecientes a Alto Gobierno, Alta Gerencia Pública y Alta Dirección del Estado. En ese orden de ideas, se buscó aprovechar los espacios de capacitaciones para que cumplieran una función

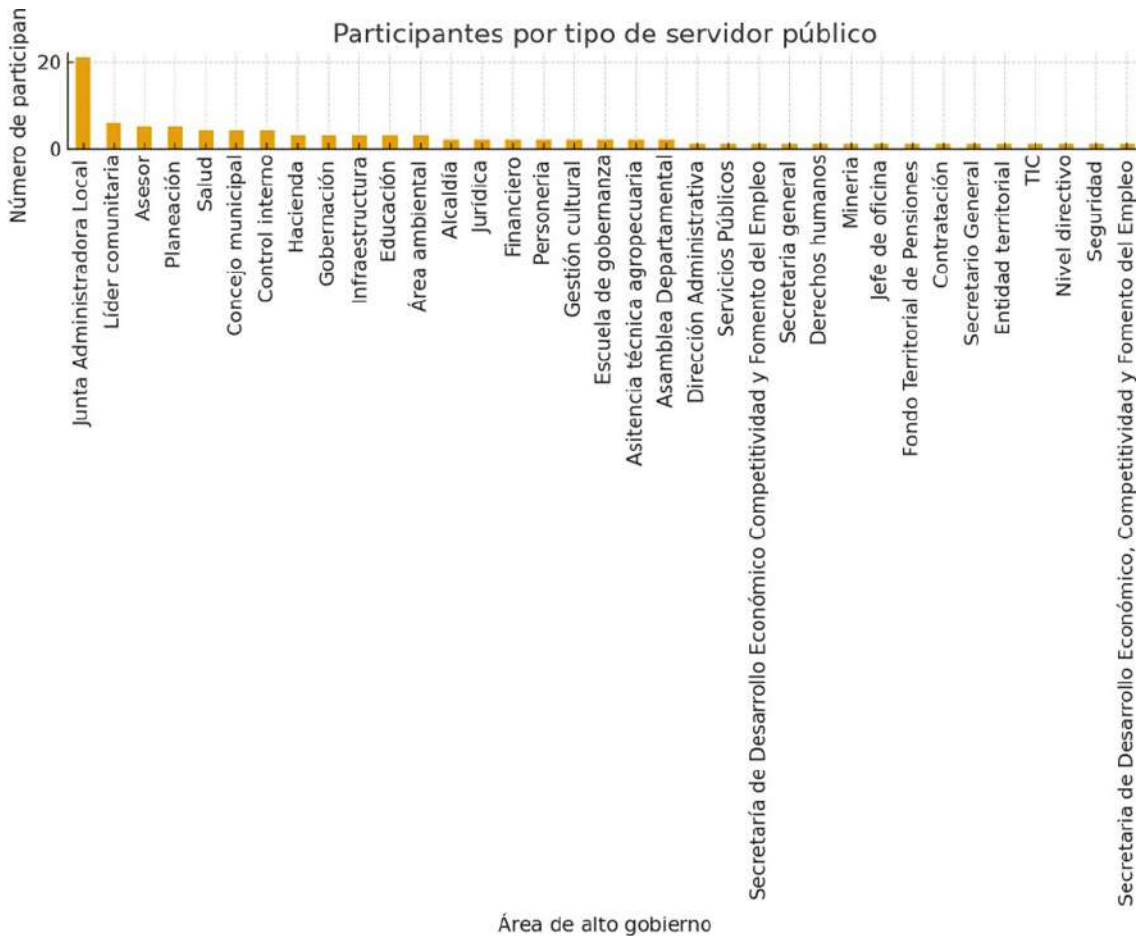
diagnóstica de la implementación del modelo de comunicación efectiva PIER.

La manera en que esto opera es que las capacitaciones en comunicación efectiva incorporan un bloque de la capacitación en la que se habla y conversa del modelo PIER y, seguido de esto, se realiza una encuesta.

Para recibir retroalimentación del modelo PIER, se diseñó una encuesta que tiene el propósito de diagnosticar la percepción de los servidores públicos de alto gobierno sobre su nivel de comunicación con los ciudadanos. Se encuestó a 99 participantes de las capacitaciones.

Tabla 1.

Diagnosticar la percepción de los servidores públicos de alto gobierno sobre su nivel de comunicación con los ciudadanos.



Fuente: elaboración propia.

Dentro de la muestra de personas encuestadas, se tomó en cuenta a la población de alto gobierno interesada en recibir capacitaciones en comunicación efectiva durante el segundo semestre de 2025, puesto que esta población muestra algún grado de interés en mejorar sus habilidades comunicativas y sería de las primeras en implementar el modelo PIER ajustado a necesidades que van más allá del programa piloto inicial, que fue pensado para la oficina enlace de víctimas de los municipios de Marseille y Guática. Asimismo, durante el segundo semestre de 2025 hay un gran volumen de capacitaciones en comunicación efectiva, por lo cual resultaba idóneo para tener una buena muestra de análisis elegir ese periodo de tiempo.

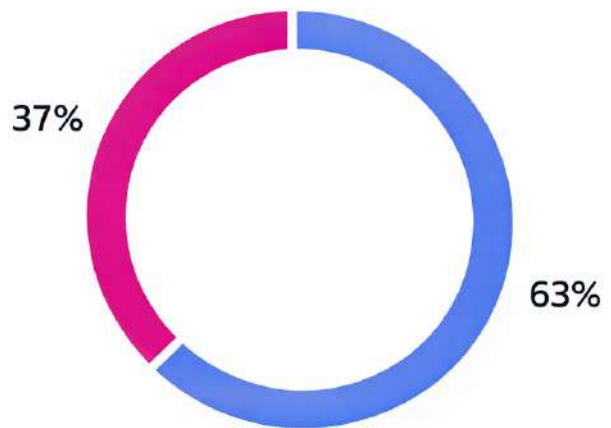
Las variables que se tomaron en cuenta en la encuesta fueron las siguientes:

- **Género.** Esta variable puede facilitar la identificación de tendencias de comunicación en función de género. La idea de esto es probar hipótesis acerca de si ser socializado de una forma u otra tiene una incidencia relevante en cómo los servidores públicos perciben que se comunican con los ciudadanos.

Figura 1.

¿Cuál es su género?

● Mujer	62
● Hombre	37
● No binario	0
● Prefiero no decir	0



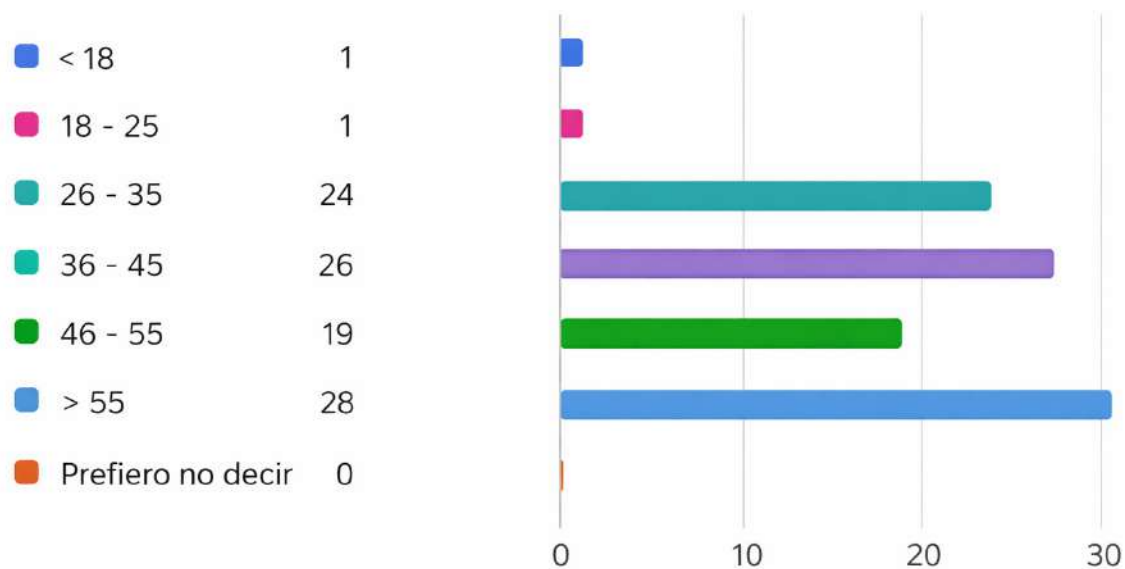
Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

La población encuestada de Alto Gobierno muestra que tuvo mayoritariamente hubo participación femenina, lo cual puede estar relacionado con un mayor interés por adquirir habilidades comunicativas y gerenciales. Asimismo, puede estar relacionado con un mayor compromiso a asistir a los eventos en que se inscribe la población de alto gobierno.

- **Edad.** Esta variable se pensó para probar hipótesis tales como si la edad es un factor significativo para tener una mejor comunicación con los ciudadanos, si existe una relación proporcional o inversamente proporcional en la comunicación con los ciudadanos y si hay una correlación de la edad con el manejo de tecnologías de información y comunicación en la población de alto gobierno.

Figura 2.

¿Cuántos años tiene?



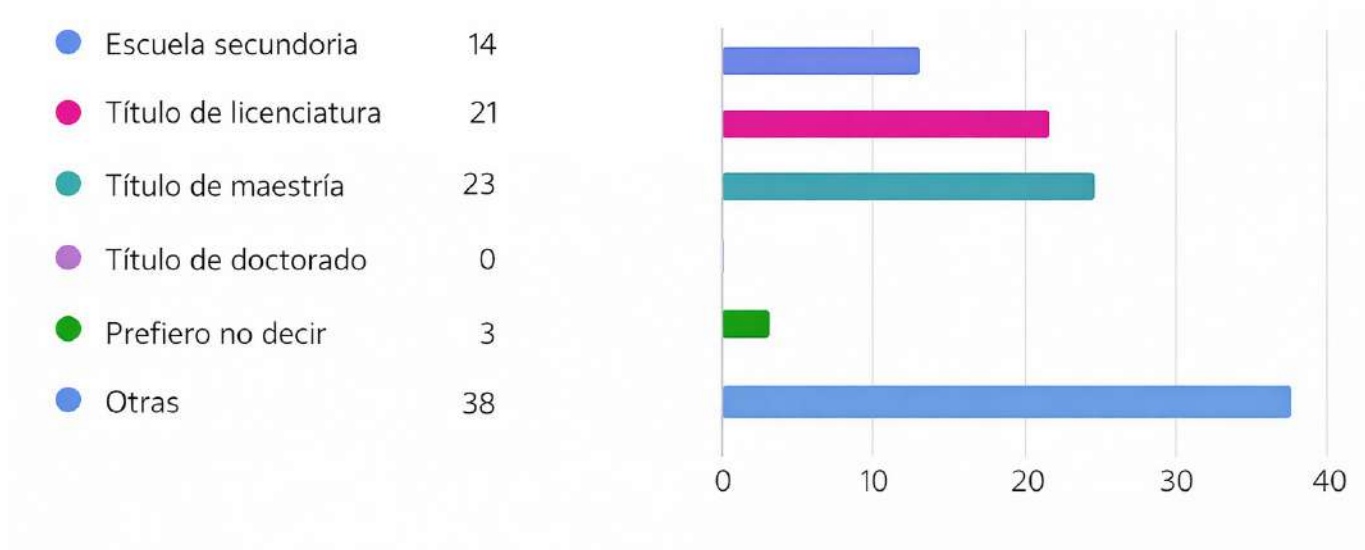
Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

Dada la información recopilada, queda clara una correlación inversamente proporcional entre edad y manejo de tecnologías de información y comunicación, en donde a mayor edad, mayor dificultad para manejar esas tecnologías. Usualmente, las personas en rangos de edades altos ocupan roles tales como ediles, líderes comunitarios y control interno, que suelen tener alta interacción con los ciudadanos. De ahí que sea necesario que se mejore la relación entre edad y manejo de uso de TIC.

- **Nivel de educación.** Esta variable se incluyó en la encuesta para identificar si hay una correlación entre el nivel educativo y la capacidad de comunicación efectiva que tienen los servidores públicos

Figura 3.

¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?

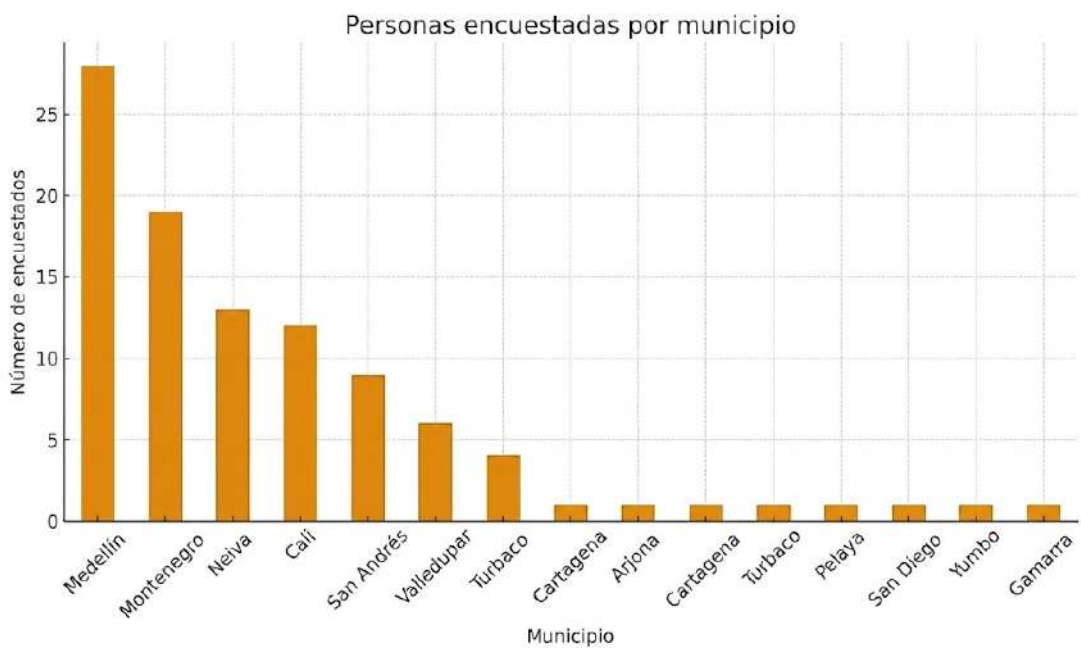


Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

De acuerdo con lo anterior, los niveles más altos de educación, como pregrado, especialización y maestría, tienden a declarar un mayor dominio TIC, más confianza en el uso de recursos digitales y mayor familiaridad con redes como canales de comunicación. De lo anterior se puede inferir que la percepción sobre la comunicación estatal puede verse afectada por el nivel educativo. Quienes dominan más TIC tienen expectativas más altas de digitalización, rapidez y accesibilidad en la comunicación pública.

- **Departamento.** Esta variable se incluyó para analizar los departamentos en los que se realizaron las encuestas. Los departamentos incluidos son los siguientes:
 - » San Andrés y Providencia
 - » Bolívar
 - » Cesar
 - » Quindío
 - » Huila
 - » Antioquia
 - » Valle del Cauca
- **Municipio.** Esta variable se incluyó para analizar los municipios en los que se realizaron las encuestas. Los municipios incluidos son los siguientes:
 - » San Andrés
 - » Cartagena
 - » Turbaco
 - » Arjona
 - » Valledupar
 - » San Diego
 - » Gamarra
 - » Montenegro
 - » Neiva
 - » Medellín
 - » Cali

Figura 4.
Personas encuestadas por municipio.

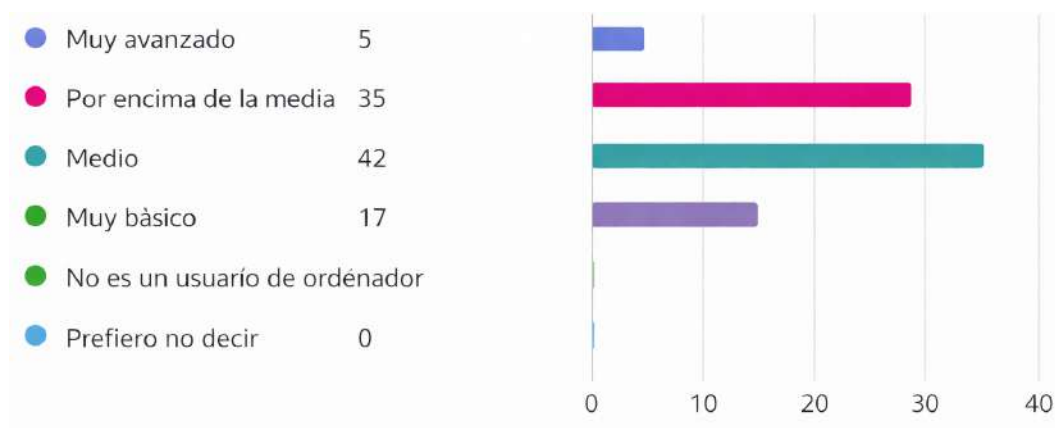


Fuente: elaboración propia.

- **Área de alto gobierno.** Esta variable quería evaluar la diversidad de perfiles de alto gobierno presentes en las capacitaciones de comunicación efectiva, así como los diversos retos al momento de comunicarse con los ciudadanos. Dentro de las áreas encuestadas se encuentran las siguiente:
 - » Alcaldía
 - » Área ambiental
 - » Asamblea Departamental
 - » Asesor
 - » Asistencia técnica agropecuaria
 - » Concejo municipal
 - » Contratación
 - » Control interno
 - » Derechos humanos
 - » Dirección Administrativa
 - » Educación
 - » Entidad territorial
 - » Escuela de gobernanza
 - » Financiero
 - » Fondo Territorial de Pensiones
 - » Gestión cultural
 - » Gobernación
 - » Hacienda
 - » Infraestructura
 - » Jefe de oficina
 - » Junta Administradora Local
 - » Jurídica
 - » Líder comunitaria
 - » Minería
 - » Nivel directivo
 - » Personería
 - » Planeación
 - » Salud
 - » Secretaría de Desarrollo Económico, Competitividad y Fomento del Empleo
 - » Secretaria general
 - » Seguridad
 - » Servicios Públicos
 - » TIC
- **Uso de tecnologías.** Esta variable se tomó en cuenta para evaluar la correlación entre el dominio de tecnologías de información y comunicación y la comunicación efectiva.

Figura 5.

¿Cómo describiría su dominio de las tecnologías de la información y la comunicación?



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

Comunicación con el ciudadano. Esta pregunta es la más importante de la encuesta. En ella se toman en cuenta las variables de comunicación efectiva que se usaron para construir el modelo PIER en 2024. Tales variables son: 1) Alcance y penetración de mensajes en la ciudadanía; 2) Involucramiento de la población con el gobierno local; 3) Percepción y sentimientos hacia el gobierno local; 4) Impacto en los incentivos y capacidades de los ciudadanos que se atienden; 5) Accesibilidad y claridad de los mensajes del gobierno local; 6) Velocidad de respuesta de las solicitudes de la ciudadanía; y 7) Interacción con los medios de comunicación del municipio.

Figura 6.

Percepción de desempeño sobre su gestión.

8. Marque con una **X** la opción que mejor refleje tu percepción sobre el desempeño de tu gestión, donde 1 = Muy bajo rendimiento y 5 = Excelente rendimiento. [Más detalles](#)

● 1) Muy bajo rendimiento ● 2) Bajo rendimiento ● 3) Rendimiento Promedio ● 4) Buen rendimiento ● 5) Excelente rendimiento

Nuestra oficina logra contactar y entregar información al menos al 90 % de la población objetivo.

Las estrategias de convocatoria (reuniones, llamadas, invitaciones) generan una participación representativa de distintos grupos...

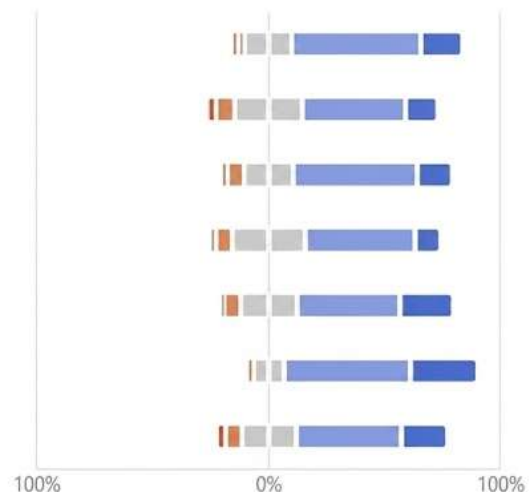
Los beneficiarios perciben nuestra comunicación como transparente y confiable.

Las acciones de reconocimiento y capacitación que ofrecemos incentivan el compromiso continuo de los ciudadanos.

La información que emitimos es clara, accesible en formatos adecuados y llega sin barreras idiomáticas o tecnológicas.

Respondemos a las solicitudes y consultas de los ciudadanos de forma oportuna, cumpliendo los tiempos establecidos.

Utilizamos de manera efectiva los canales (radio, redes sociales, prensa local) para difundir información y convocar a la ciudadanía.



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

Por otro lado, también se realizó una encuesta a ciudadanos sobre su percepción de comunicación efectiva de personas del Alto Gobierno. En aras de generar una correlación entre la percepción de las personas de alto gobierno y los ciudadanos sobre las capacidades de comunicación efectiva de los primeros, se utilizaron variables similares.

Dentro de la muestra de ciudadanos encuestados, correspondiente a once personas, se tomó en cuenta a jóvenes universitarios involucrados en actividades de debate, que tienen un cierto dominio de herramientas de comunicación efectiva. Esto con la intención de verificar la percepción de ciudadanos que dominan herramientas de comunicación pensadas para debates públicos.

Las variables que se tomaron en cuenta en la encuesta fueron las siguientes:

- **Género.** Esta variable puede facilitar la identificación de tendencias de comunicación en función de género. La idea de esto es probar hipótesis acerca de si ser socializado de una forma u otra tiene una incidencia relevante en cómo los ciudadanos perciben que se comunican con los miembros de alto gobierno.

Figura 7.

¿Cuál es su género?

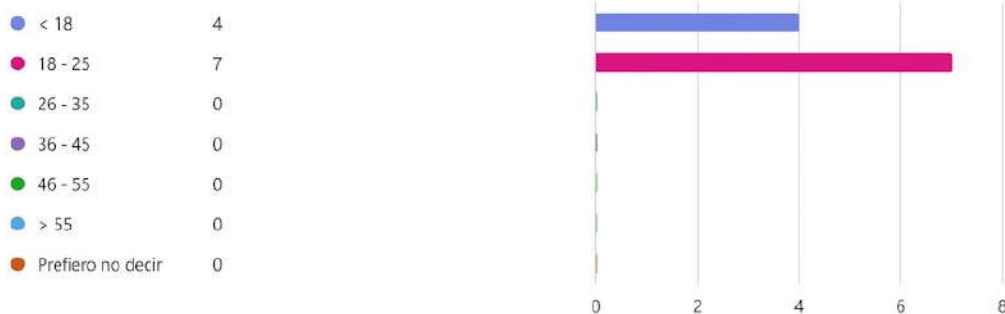


Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Edad.** Esta variable se pensó para probar hipótesis tales como si la edad es un factor significativo para tener una mejor comunicación con los miembros de alto gobierno, si existe una relación proporcional o inversamente proporcional en la comunicación con ellos y si hay una correlación de la edad con el manejo de tecnologías de información y comunicación en los ciudadanos.

Figura 8.

¿Cuántos años tiene?

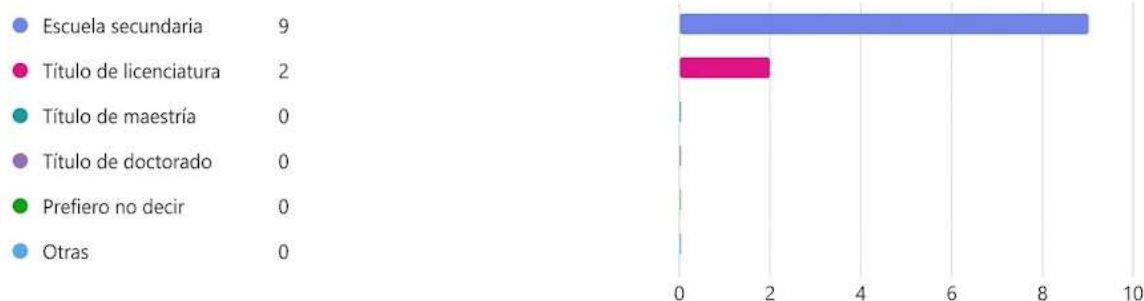


Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Nivel de educación.** Esta variable se incluyó en la encuesta para identificar si hay una correlación entre el nivel educativo y la percepción de capacidad de comunicación efectiva que tienen los servidores públicos por parte de los ciudadanos.

Figura 9.

¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?



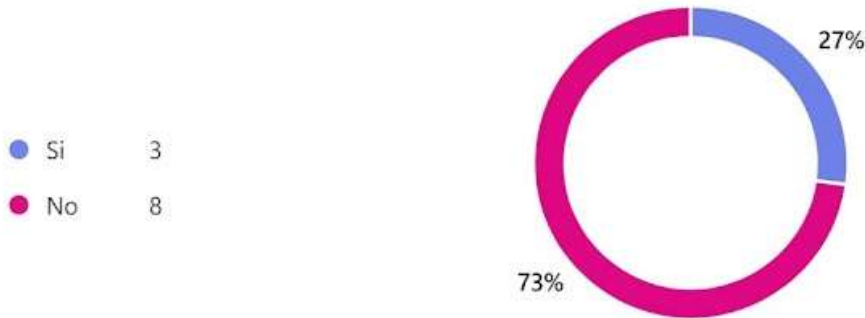
Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Departamento.** Esta variable se incluyó para analizar los departamentos de los ciudadanos que llenaron la encuesta. Los departamentos incluidos son los siguientes:
 - » Antioquia
 - » Bogotá D.C.
 - » Córdoba
 - » Cundinamarca
 - » Norte de Santander
 - » Medellín
 - » Bogotá D.C.
 - » San Pelayo
 - » Chía
 - » Cúcuta
- **Contacto con un área de Alto Gobierno.** Esta variable quería evaluar a las personas de alto gobierno con las que han tenido contacto los ciudadanos encuestados. Dentro de las personas con que se han contactado los ciudadanos se encuentran las siguientes:
 - » Consejeros de juventud
 - » Congresistas

Figura 10.

¿Ha tenido contacto reciente con alguna entidad del Alto Gobierno?

» Directivos de la sede central de la ESAP



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Percepción sobre el desempeño de las personas de Alto Gobierno.** Esta pregunta se relaciona con la percepción de los ciudadanos sobre las personas de alto gobierno para comunicar de forma correcta. En ella se toman en cuenta las variables de comunicación efectiva que se usaron para construir el modelo PIER en 2024, pero desde la perspectiva del ciudadano. Tales variables son: 1) información recibida; 2) accesibilidad de canales de información; 3) claridad de mensajes; 4) transparencia y confianza de los mensajes; 5) percepción de escucha y relevancia del ciudadano por parte de Alto Gobierno; 6) respuestas oportunas a la información solicitada; 7) promoción de espacios de participación ciudadana; 8) representación e inclusión de los mensajes de alto gobierno; 9) confianza a instituciones pública y; 10) comunicación en momentos de crisis.

Figura 11.

Percepción sobre el desempeño de las personas de alto gobierno.

8. Por favor marque con una **X** la opción que mejor refleje tu percepción sobre el desempeño de las personas de alto gobierno, donde 1 = Muy en desacuerdo y 5 = Totalmente de acuerdo.

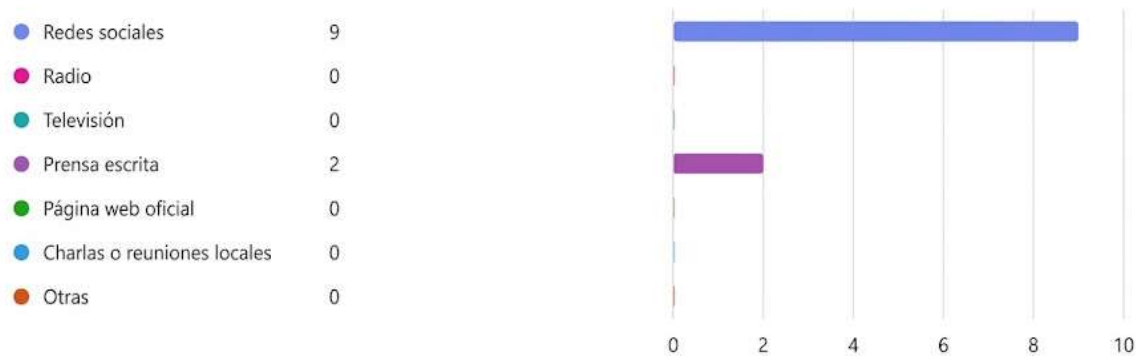


Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Medio de comunicación más utilizado.** En esta variable, se verifica los medios por los cuales los ciudadanos se informan de las acciones de la población de alto gobierno.

Figura 12.

¿Por cuál medio suele informarse sobre las acciones del gobierno?



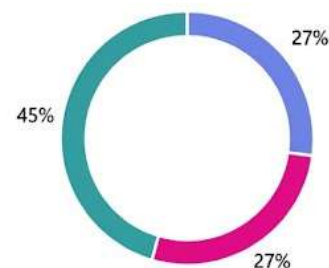
Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Medio de comunicación más confiable.** En esta variable, los ciudadanos señalaron los medios de comunicación que les generaron más confianza con respecto al listado de medios incluidos en la pregunta anterior. Los medios que señalaron fueron los siguientes:
 - » Página web oficial
 - » Prensa
 - » Redes sociales
 - » Ninguno de los anteriores
- **Facilidad para contactar una institución pública.** Esta variable hace referencia a la percepción de los ciudadanos sobre la facilidad de contactarse con la población de alto gobierno para resolver dudas.

Figura 13.

¿Qué tan fácil le resulta contactar a una institución pública para resolver dudas o trámites?

Muy difícil	3
Difícil	3
Regular	5
Fácil	0
Muy fácil	0



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Espacios de participación ciudadana.** Esta variable indaga sobre el uso de mecanismos de participación ciudadana por parte de los ciudadanos encuestados:

Figura 14.

¿Ha participado en procesos de consulta, audiencias o espacios de participación de gobierno?



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Satisfacción con explicación de decisiones de las instituciones públicas.** En esta variable se indaga sobre el nivel de satisfacción de los ciudadanos encuestados sobre las explicaciones otorgadas por la población de alto gobierno:

Figura 15.

¿Qué tan satisfecho(a) está con la forma en que las instituciones explican sus decisiones?



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

- **Percepción sobre aspectos claves de comunicación de alto gobierno.** Esta variable toma en cuenta lo que los ciudadanos encuestados priorizan al momento de la comunicación con alto gobierno:

Figura 16.

¿Qué aspecto considera más importante mejorar en la comunicación del gobierno?



Fuente: información sumaria de las encuestas obtenida de Microsoft Forms.

A continuación, se presenta una matriz que relaciona las preguntas de las encuestas con el modelo PIER:

Tabla 2.

Matriz de correspondencia entre variables de la encuesta y fases del modelo PIER.

Variable medida en la encuesta	Preguntas asociadas	Fase PIER	Función comunicativa evaluada
Alcance y penetración de mensajes	¿Cuánta cobertura mediática ha recibido la campaña del gobierno local?	Prevenir	Capacidad institucional de anticipar conflictos mediante difusión clara y oportuna
Claridad y accesibilidad de mensajes	¿Los mensajes del gobierno local son claros y fáciles de comprender?	Prevenir	Reducción de malentendidos y expectativas erróneas
Velocidad de respuesta institucional	¿Qué tan rápida es la respuesta del gobierno local a solicitudes ciudadanas?	Prevenir	Capacidad de reacción temprana ante tensiones o crisis
Involucramiento ciudadano	¿Ha participado en espacios de diálogo con el gobierno local?	Incluir	Apertura de canales deliberativos bidireccionales

Calidad del diálogo	¿Siente que su opinión es escuchada y tenida en cuenta?	Incluir	Reconocimiento del ciudadano como interlocutor válido
Justificación de decisiones	¿El gobierno explica por qué toma determinadas decisiones?	Ejecutar	Transparencia y racionalidad pública de la acción estatal
Coherencia entre lo dicho y lo hecho	¿El gobierno cumple lo que comunica?	Ejecutar	Consistencia comunicativa e institucional
Percepción de resultados	¿Cómo evalúa los resultados de las acciones implementadas?	Ejecutar	Eficacia comunicativa de la ejecución
Espacios de evaluación posterior	¿Existen espacios para evaluar lo realizado por el gobierno?	Retroalimentar	Apertura a revisión y aprendizaje institucional
Incorporación de sugerencias	¿El gobierno ajusta sus acciones según comentarios ciudadanos?	Retroalimentar	Capacidad de aprendizaje y ajuste comunicativo
Percepción general de confianza	¿Cómo ha cambiado su confianza en el gobierno local?	Resultado transversal	Impacto acumulado del ciclo PIER

Fuente: elaboración propia

2.3 Caracterización de la problemática

De acuerdo con la encuesta de percepción sobre los niveles de comunicación efectiva que tienen las personas de alto gobierno aplicada a los ciudadanos, existe una tendencia y es que la mayoría piensa que aquellos hacen un mal trabajo. El 73% de los encuestados se declararon insatisfechos o muy insatisfechos con la forma en que las instituciones explican sus decisiones. Si se hace una comparación directa con la encuesta realizada a los funcionarios de alto gobierno, se puede ver un gran contraste, ya que ellos se perciben como personas que hacen

muy bien su trabajo. El 68% de las personas consultadas en Alto Gobierno consideran que tienen un buen desempeño o un desempeño excelente respecto a su nivel comunicacional.

Una percepción que actúa como barrera entre las personas de Alto Gobierno y los ciudadanos es la presunción de que las personas ocupan esos cargos por clientelismo, cálculos políticos o ausencia de méritos. A pesar de que la percepción no se sustenta en muchas ocasiones con evidencia, las narrativas de corrupción generan una resignación en la población de alto gobierno en la que la desconfianza del ciudadano es algo dado que no se puede enmendar. Dar por terminado ese fenómeno no es

un asunto que se pueda resolver de la noche a la mañana, pero si es un llamado a que las personas de alto gobierno tengan que hacer un esfuerzo adicional para contrarrestar tales prejuicios.

Esta brecha de confianza también puede atender a factores territoriales. En la medida en que las condiciones de acceso a la información, participación y diálogo con el Estado varían significativamente entre contextos urbanos y rurales, se generan desigualdades en la forma en que la ciudadanía percibe y evalúa la comunicación del Alto Gobierno.

Así las cosas, el problema a abordar en este documento técnico es claro: existe una brecha entre la percepción que tienen los ciudadanos sobre la población de Alto Gobierno y la percepción de ellos

mismos sobre su trabajo. Se considera que esa brecha puede cerrarse si se mejoran las herramientas de comunicación efectiva que las personas de alto gobierno pueden tener a su disposición.

La hipótesis para resolver el problema es que la deficiencia en herramientas de comunicación responde a la ausencia de un método claro y universalizable para aprender a lidiar con los ciudadanos antes de que recurran a repertorios de protestas. De ahí que, la universalización del modelo de comunicación PIER pueda ayudar a mitigar esas deficiencias.

El marco legal que sustenta la mejora en comunicación efectiva por parte de las personas de alto gobierno es el siguiente:

Tabla 3.

Marco legal para la comunicación efectiva en Colombia

Ley/ Decreto	Artículo	Relación con la problemática abordada en el documento técnico
Constitución Política de Colombia de 1991	Art. 2 y Art. 103	Establecen la participación como fin esencial del Estado y definen los mecanismos de participación ciudadana. Refuerzan la necesidad de que las instituciones generen comunicación clara, accesible y basada en confianza, tal como busca el modelo PIER/AIER.
Ley 489 de 1992	Artículo 31	Personas consideradas como servidores públicos de alto gobierno
Ley 489 de 1992	Artículo 32	Obligación de democratizar la administración pública

Ley 152 de 1994	Art. 3, 5 y 32	Regula la planeación participativa y obliga a incorporar a la ciudadanía en el diseño y evaluación de planes territoriales. Esto demanda capacidades de diálogo y comunicación efectiva para disminuir la brecha de desconfianza entre ciudadanía y alto gobierno.
Ley 850 de 2003	Art. 1-8	Fortalece el control social y obliga a las entidades a suministrar información clara y verificable. La baja percepción ciudadana sobre la comunicación del alto gobierno hace necesario un modelo como PIER/AIER para mejorar transparencia y retroalimentación.
Ley 909 de 2004		Regula la gestión del empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública.
Decreto 785 de 2005		Establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales
Decreto 770 de 2005		Reglamenta parcialmente la Ley 909 en cuanto a la nomenclatura de empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional.
Ley 1474 de 2011	Artículo 78	Obligación de desarrollar gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública
Ley 1474 de 2011	Artículo 79	Estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia

Ley 1712 de 2014	Art. 3–7	Obliga a divulgar información pública de forma accesible, oportuna y comprensible. Esto se relaciona directamente con las fallas de comunicación percibidas por la ciudadanía y que el modelo PIER busca corregir con estándares e indicadores.
Ley 1757 de 2015	Art. 3, 69 y 90	Fortalece la participación incidente, el control social y la rendición de cuentas.
Decreto 1083 de 2015 (compilatorio)		Reúne la reglamentación del sector función pública y mantiene esta clasificación.

Fuente: elaboración propia

Desde la Constitución de 1991 y leyes como la 152 de 1994, 134 de 1994, 1757 de 2015 y 850 de 2003, el Estado está obligado a garantizar espacios incidentes de diálogo, control social y corresponsabilidad en la toma de decisiones. Estos instrumentos –que incluyen veedurías ciudadanas, consejos territoriales de planeación, cabildos abiertos y presupuestos participativos– requieren que la administración pública desarrolle capacidades comunicativas robustas, accesibles y orientadas a la escucha activa. En este sentido, el modelo PIER/AIER opera como la herramienta metodológica que permite hacer realidad lo que exige la ley: procesos de comunicación más claros, inclusivos y adaptativos, capaces de fortalecer el diálogo social, prevenir conflictos y mejorar la legitimidad institucional.

Este marco legal clarifica a quién se hace referencia cuando se habla de personas de alto gobierno y por qué la comunicación efectiva se encuentra en relación con la democratización de la administración pública y el desarrollo de competencias ciudadanas.

En material institucional reciente, la actualización del modelo comunicativo PIER se enmarca en el desarrollo de la política pública de diálogo social, estipulada en el plan de desarrollo y a cargo del Minis-

terio del Interior. La Ley 2294 de 2023, que expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, específicamente en el artículo 110, contempla la creación de una política pública de diálogo social.

La política pública de diálogo social es:

Un instrumento facilitador de la participación ciudadana, del reconocimiento entre las partes, de la cohesión entre la acción estatal y la especificidad de cada escenario, de la reconstrucción de la confianza entre el Gobierno Nacional y la ciudadanía para el reconocimiento recíproco; de la veeduría sobre las políticas públicas en el ámbito nacional y territorial; y, desde luego, el espacio propicio para gestar transformaciones conjuntas donde el bienestar colectivo, la seguridad humana y las garantías fundamentales representan la hoja de ruta por excelencia. (Ministerio del Interior, 2024, p. 7)

Esta política está orientada a que las opiniones y percepciones ciudadanas sean parte del día a día de la administración pública y que las inconformidades de la población con el gobierno se puedan gestionar de forma previa a la generación de conflictos y protestas.

Sin embargo, los constantes cambios en la dirección del Ministerio del Interior no han permitido darle continuidad a iniciativas como la Política Pública de Diálogo Social. El deseo de cambiar la forma en que opera la administración pública para que tenga un perfil más participativo requiere proveer a los funcionarios públicos con herramientas de comunicación efectiva, incluso antes de que pueda ser aprobado el decreto. Lo anterior con la intención de usar el tiempo de forma más eficiente y tratar de cumplir con lo exigido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Algunos actores para tener en cuenta en este documento técnico son los siguientes:

- » Alcaldes de los municipios capacitados en comunicación pública por la EAG en el segundo semestre de 2025.
- » Miembros de gabinete de los municipios capacitados en comunicación pública por la EAG en el segundo semestre de 2025.
- » Concejales de los municipios de capacitados en comunicación pública por la EAG en el segundo semestre 2025.
- » Miembros de Consejos Territoriales de Planeación, tales como organizaciones sociales, miembros de juntas de acción comunal, miembros de comunidades rurales, grupos de interés, entre otros.
- » Servidores públicos encargados de estrategias comunicacionales capacitados en comunicación pública por la EAG en el segundo semestre de 2025.

Estos actores no necesariamente son afines u opuestos a la mejora de las herramientas de comunicación efectiva con los ciudadanos. Más bien, no suelen darle la importancia que corresponde a las medidas para mejorar en este ámbito. De ahí que la actualización del modelo PIER pueda generar un incentivo

para mejorar las habilidades discursivas y comunicativas de estos actores y, por tanto, mejorar el diálogo social con los ciudadanos que se sienten más olvidados y marginados por el Estado. Tal mejora se puede ver reflejada en mesas de participación ciudadana como las contempladas en la ley 1757 de 2015, el uso de mecanismos de participación ciudadana como cabildos abiertos y en espacios de diálogo con personerías, contralorías y defensoría del pueblo.

Si el modelo PIER actualizado se logra difundir de manera amplia y extendida en la administración pública, se aspira a un escenario futuro deseado de al menos tres características. En primer lugar, una administración pública promotora de una cultura deliberante en la que el diálogo sea la principal herramienta para la resolución de conflictos y el debate sea una herramienta para tramitar disputas en lugar de exacerbar conflictos.

En segundo lugar, la generación de espacios continuos de diálogos que tendencialmente incrementarán la confianza con la población de alto gobierno, facilitando la identificación de necesidades que se pueden resolver en los periodos de gobierno y reduciendo los prejuicios a estos servidores públicos.

Por último, se aspira a que las mejoras en comunicación efectiva tengan una repercusión en la legitimidad institucional del Estado, en donde los ciudadanos puedan concebir al Estado como el único actor que puede impartir justicia, un actor que invierte de buena forma los impuestos recaudados y una entidad que garantiza la seguridad y prosperidad de todos. La legitimidad institucional está en la base de un Estado plenamente integrado en el territorio y que constantemente interactúa con los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

3. CONTRIBUCIONES

3.1 Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

A partir del análisis desarrollado en las secciones anteriores, se presentan a continuación los elementos propositivos orientados a fortalecer las capacidades comunicativas del Alto Gobierno. Este apartado recoge los principales hallazgos del diagnóstico y los traduce en herramientas prácticas, ajustes metodológicos y recomendaciones estratégicas para mejorar la implementación del modelo PIER en distintos niveles de la administración pública.

3.1.1 El modelo PIER del documento técnico de 2024:

En el modelo de comunicación efectiva PIER, desarrollado en 2024, el objetivo era establecer una metodología que fomentara un diálogo social. El mayor aprendizaje de ese análisis comparado fue que los servidores públicos empiezan a tener una mejor relación con los ciudadanos cuando estos miran sus tareas del día a día y empiezan a hacerles solicitudes, por lo que el ciudadano pasa de peticiones o quejas genéricas a un involucramiento mucho más concreto con los servidores, lo cual reviste el ejercicio de la gerencia pública de mayor legitimidad.

A partir de ese aprendizaje se planteó un método iterativo, centrado en información fluida y de ensayo y error. Bajo ese planteamiento, PIER significa lo siguiente:

- **Prevención.** Hace referencia a una fase comunicativa en la que el servidor público conozca

actores, mapee problemas, riesgos y expectativas antes de que escalen a un punto en que los ciudadanos prioricen la protesta y las vías de hecho al diálogo.

- **Inclusión.** Esta fase busca incluir a los ciudadanos en diálogos deliberativos que aseguren diversidad, acompañamiento a actividades del servidor y, sobre todo, un reconocimiento genuino de la labor del servidor que ayude a dimensionar el alcance y el grado de influencia que tiene para resolver el problema del ciudadano. Esta fase de inclusión llevará a generar acuerdos en los que los ciudadanos solicitarán cosas que en efecto podrá cumplir el servidor público que corresponda.
- **Ejecución.** Esta fase busca convertir los acuerdos con los ciudadanos en entregables con responsables, plazos y presupuesto, según corresponda. Esta fase tiene un papel crucial en la construcción de confianza entre el servidor público y el ciudadano, puesto que es en la que se puede verificar qué tanto se puede resolver demandas y qué oportunidades de mejora quedan como resultado final.
- **Retroalimentación.** Esta última fase es un espacio de reflexión en la que se puede medir resultados de lo logrado y volver a iniciar el ciclo consultando a los ciudadanos si lo hecho fue suficiente o se debe explorar nuevas acciones o políticas para resolver los problemas de ellos.

La evidencia recopilada de su aplicabilidad a partir de las capacitaciones de alto gobierno en 2025:

En 2025, el trabajo se centró en verificar qué requería el modelo PIER para que no fuera únicamente útil para los enlaces de víctimas de Guática y Marsella, sino que pudiese ser útil para todos los servi-

dores públicos de nivel directivo y asesor, así como para los miembros de corporaciones públicas de nivel municipal, departamental y nacional.

Para ello se recopiló información de siete departamentos (San Andrés y Providencia; Bolívar; Cesar; Quindío; Huila; Antioquia; Valle del Cauca) y once municipios (San Andrés; Cartagena; Turbaco; Arjona; Valledupar; San Diego; Gamarra; Montenegro; Neiva; Medellín; Cali) en los que participaron servidores públicos de alto gobierno de las capacitaciones de comunicación efectiva en el segundo semestre de 2025.

Algunas de las conclusiones de la información recopilada son las siguientes:

- **Los servidores públicos que asisten a las capacitaciones de alto gobierno consideran mayoritariamente que hacen un buen trabajo en comunicación efectiva.** La percepción de desempeño de gestión de los servidores respecto a la comunicación con los ciudadanos es buena. Esto es indicativo de que los servidores públicos asocian el cumplimiento de sus labores contractuales como algo equivalente a tener comunicación efectiva. Ante la ausencia de más herramientas para profundizar las razones de esta percepción, se considera que factores tales como no querer alertar que hay problemas en su gestión o responder respecto a las mismas metas que ellos se colocan pueden generar una tendencia a valorarse a sí mismos de forma positiva. Por otro lado, a la luz de la teoría de la acción comunicativa, esta debilidad sugiere una predominancia de acciones comunicativas de carácter estratégico, orientadas a cumplir procedimientos, por encima de acciones orientadas al entendimiento. Desde la perspectiva de las mediaciones culturales (Martín-Barbero), los resultados indican una ruptura entre los lenguajes institucionales y los marcos de sentido ciudadanos, lo que dificulta que los mensajes estatales sean apropiados y reconocidos.
- **No todos los servidores públicos que asisten a las capacitaciones de alto gobierno tienen el mismo contacto con los ciudadanos.** Los servidores públicos de corporaciones públicas y de nivel directivo suelen tener un contacto constante con ciudadanos. Sin embargo, los servidores públicos de nivel asesor casi no hablan con los ciudadanos. De ahí que, si se busca aplicar el modelo PIER con servidores de nivel directivo, debería haber una diferenciación en la aplicación del método.
- **Los servidores públicos que asisten a las capacitaciones de alto gobierno reconocen que, a pesar de que hacen bien su trabajo, el ciudadano desconfía de la gerencia pública y del trabajo para mejorar su calidad de vida.** En las capacitaciones los servidores constataban que muchos ciudadanos no quieren trabajar con ellos por verlos como corruptos, inútiles o como un mal ocasionalmente necesario. Esto lo atribuían constantemente al problema estructural del Estado, que con sus recursos limitados y sus acciones ineficientes promulgaba una mala narrativa en los ciudadanos y que, ante eso, los servidores públicos no podían hacer mucho. Esta conclusión pareciera estar en tensión con las dos primeras, puesto que, si los servidores públicos hacen un buen trabajo, la consecuencia de esto debería ser la confianza y el reconocimiento del ciudadano, cuando no es así. Esta tensión se puede explicar por la desarticulación entre el trabajo que cada servidor hace y el resultado de la acción colectiva final. La presunción de que, si todos hacen bien su trabajo, entonces habrá un buen resultado final colectiva parece no cumplirse. Para cerrar esta brecha es que se creó el modelo PIER en primer lugar. Desde una perspectiva teórica, más específicamente de la teoría de democracia deliberativa de Gutmann y Thompson, la baja percepción de incidencia ciudadana debilita la legitimidad de las decisiones públicas, en tanto estas no son percibidas como justificadas ante quienes se ven afectados. En ese mismo orden de ideas, desde la teoría del

reconocimiento de Honneth, esta exclusión se traduce en experiencias de no reconocimiento, donde la ciudadanía es tratada como receptora pasiva y no como sujeto deliberante.

- **Los servidores públicos que asisten a las capacitaciones de Alto Gobierno consideran que el problema de confianza no es algo que es directamente su responsabilidad, sino de otros servidores públicos que no obran de forma correcta.** Otra forma de explicar la tensión entre las primeras dos conclusiones y las dos últimas es que los servidores públicos también replican la narrativa de que en el Estado hay personas corruptas que no permiten que las cosas sean mejores y que esas personas, en abstracto, son las culpables de que se les estigmatice y que los ciudadanos no crean en su trabajo. Inadvertidamente, esto perpetúa el problema de legitimidad y confianza hacia ellos mismos, con lo cual darle herramientas a estos servidores para que ellos empiecen a resolver el problema de legitimidad y confianza con el modelo PIER puede ser una acción pequeña que puede traer grandes efectos, al menos dentro de la comunidad más próxima con la que trabajan.

Propuesta de actualización del modelo PIER para el año 2025:

Dada la información recopilada, la actualización del modelo PIER debe tener en cuenta lo siguiente:

- **Ser un marco flexible y diferenciado de acuerdo con el tipo de servidor público de Alto Gobierno que lo quiera usar.** Una primera mejora es dar pautas diferenciadas para su uso a los servidores públicos de nivel directivo, asesor y de corporaciones públicas. Igualmente, la actualización del modelo PIER busca que pueda implementarse como algo más allá de una acción individual del servidor público. Para esto, la implementación debe ser un proceso mediado por equipos técnicos, asesores y oficinas de comunicación. En este sentido, la comunicación efectiva del Alto Gobierno dependería no solo de las habilidades del líder, sino de la calidad de la comunicación interna, la coherencia narrativa entre dependencias y la capacidad institucional de articular un flujo de información claro, oportuno y alineado. Las distorsiones en este flujo interno pueden afectar la objetividad, claridad y credibilidad del mensaje final hacia la ciudadanía
- **Tener variables e indicadores mucho más cuantificables para que los servidores públicos se motiven a usar la herramienta.** Si se pueden mostrar mejoras continuas y sostenidas en confianza y legitimidad hacia las instituciones del Estado, puede que los servidores públicos quieran usar el modelo PIER con mayor iteración y fortalecer el impacto de la herramienta.
- **Ampliar la dimensión preventiva del modelo a una dimensión adaptativa.** Dado que los ciudadanos ya tienen una desconfianza arraigada hacia las instituciones del Estado, el punto de partida no puede ser el de prevenir una inconformidad o acción directa, sino el de mitigar una inconformidad de manera suficiente como para que haya más incentivos al diálogo y trabajo conjunto antes que la protesta e incluso el uso de repertorios violentos.

Respecto a lo primero que se habló, un marco flexible del modelo puede tomar en cuenta las siguientes variables por servidor público de alto gobierno:

Tabla 4.

Matriz de correspondencia entre variables de la encuesta y fases del modelo PIER.

Fase PIER	Nivel Directivo (secretario, director, gerente)	Nivel Asesor (jurídico, planeación, político)	Corporación pública (concejal, diputado, congresista)
Prevención	<p>Puede centrarse en identificar riesgos estratégicos (crisis presupuestal, conflictos sociales, fallas de servicio) y mapear actores clave del territorio. Esto debe ir articulado a la información proveniente de sus equipos técnicos y de comunicación para construir una lectura compartida del contexto.</p>	<p>Puede diseñar metodologías de análisis de riesgo, elaborar diagnósticos y proponer alertas tempranas para la alta dirección. Asimismo, puede garantizar que la información técnica sea traducida en insumos comunicativos claros para el nivel directivo y las oficinas de prensa.</p>	<p>Puede promover debates de control político y audiencias públicas para anticipar problemas de interés comunitario. Lo anterior en coordinación con equipos técnicos y actores institucionales que permitan anticipar problemáticas desde múltiples perspectivas.</p>
Inclusión	<p>Convocar mesas de diálogo con ciudadanía, gremios y sectores vulnerables; asegura que se cumplan los principios de representatividad y participación. Estas acciones de inclusión son las que más se homologan del modelo PIER de 2024.</p> <p>Se debe hacer con el apoyo de equipos técnicos y comunicativos que aseguren la adecuada preparación, sistematización y seguimiento de los espacios participativos.</p>	<p>Puede recomendar criterios de inclusión (enfoque diferencial, diversidad, accesibilidad) con el apoyo de equipos técnicos y comunicativos que aseguren la adecuada preparación, sistematización y seguimiento de los espacios participativos; prepara insumos técnicos para los espacios deliberativos. La inclusión no se pensaría directamente con contacto ciudadano sino con la generación de condiciones de posibilidad para que el contacto con los ciudadanos sea más constante.</p>	<p>Garantizar la participación en cabildos abiertos, audiencias públicas y comisiones articulando sus equipos de trabajo con la ciudadanía y otras instituciones para fortalecer la representatividad del diálogo; asegura que las voces ciudadanas lleguen al debate político. Hasta cierta medida, tales acciones de inclusión ya ocurren. El cambio radicaría en permitir más cercanía al ciudadano para que la veeduría genere más legitimidad en el servidor.</p>

Ejecución	<p>Liderar la implementación de compromisos coordinando a los equipos responsables de la ejecución y comunicación de los compromisos adquiridos con la ciudadanía; distribuir recursos cuando sea posible; asegurar la coherencia con planes de desarrollo y políticas nacionales. La ejecución por naturaleza tendría que ser casuística, ajustado a lo que el ciudadano quiera.</p>	<p>Hacer seguimiento técnico a la ejecución; verificar indicadores de cumplimiento; asegura la coherencia entre la ejecución operativa y los mensajes comunicados por la entidad; evaluar riesgos jurídicos y normativos. En esta fase es donde más se podría ganar en cercanía con el ciudadano, puesto que se le podría explicar los límites de lo que se puede hacer y cómo, así solo se pueda hacer algo pequeño, sigue siendo algo valioso.</p>	<p>Incidir en la ejecución mediante el control político (citación a debates, mociones, proposiciones) y la asignación presupuestal en planes y ordenanzas/leyes.</p> <p>Todo lo anterior en diálogo con equipos técnicos e institucionales que permitan hacer seguimiento a los compromisos adquiridos</p>
Retroalimentación	<p>Institucionalizar el aprendizaje; presentar informes de gestión; ajustar programas; crea mecanismos de mejora continua, integrando la información proveniente de sus equipos técnicos, de comunicación y de participación ciudadana.</p> <p>Puede que esta última fase varíe en función de la motivación del servidor público para aplicar la metodología PIER.</p>	<p>Sistematizar resultados, redactar informes de evaluación, proponer ajustes normativos o técnicos articulando insumos técnicos y comunicativos para facilitar la toma de decisiones del nivel directivo.</p>	<p>Evaluar resultados en control político, presenta informes de comisión, retroalimenta al Ejecutivo con proyectos de acuerdo/ ley de mejora recogiendo insumos de sus equipos de apoyo y de la ciudadanía para fortalecer el control político. Es fundamental volver a hablar con los ciudadanos, para ver si debe reiniciar el ciclo o se puede proceder a otro tema de interés público.</p>

Tabla 5.**Indicadores para el modelo comunicativo PIER.**

Fase PIER	Indicador	Fórmula / Método de medición
Prevenición	Cobertura de mapeo de actores (%)	Actores identificados / Actores estimados
	Índice de riesgos de conflicto (0-100)	Ponderado de señales tempranas (quejas, tutelas, protestas, redes)
	Tasa de información preventiva	Comunicaciones emitidas / Temas críticos detectados
	Alfabetización cívica básica (%)	% población que declara conocer el proceso (encuesta)
	Tiempo de empalme efectivo (días)	Días entre posesión del cargo y disponibilidad de protocolos
	Accesibilidad multi-canal (0-5)	Número de canales de comunicación utilizados, ponderados según el contexto territorial (digitales, radiales, presenciales y comunitarios), considerando criterios de accesibilidad como idioma, conectividad, discapacidad y disponibilidad geográfica. En territorios con baja conectividad o alta dispersión geográfica, los canales presenciales, comunitarios y radiales deben tener una mayor ponderación estratégica frente a los canales digitales, con el fin de garantizar condiciones efectivas de acceso a la información.
Inclusión	Tasa de participación efectiva (%)	Intervenciones activas / Asistentes totales
	Representatividad de participantes (índice)	Diversidad por género, edad, etnia, ruralidad, discapacidad

Inclusión	Nivel deliberativo (0–10)	Rúbrica deliberativa (por ejemplo, respeto, argumentación, apertura)
	Cumplimiento de reglas de no-daño (%)	Incidentes reportados / Total participantes
	Costo de participación para ciudadanía (horas)	Tiempo total de traslado más espera más sesión
	Satisfacción con el espacio (1–5)	Encuesta de cierre (claridad, escucha, trato)
	Cobertura territorial efectiva (%)	Proporción de población alcanzada diferenciando entre zonas urbanas y rurales.
	Uso de medios no digitales (%)	Porcentaje de estrategias comunicativas implementadas mediante canales presenciales, comunitarios o análogos.
Ejecución	Cumplimiento de compromisos (%)	Compromisos cerrados en plazo / Compromisos acordados
	Desviación de plazo (días)	Promedio de días de atraso vs. fecha pactada
	Integridad presupuestal (%)	Recursos ejecutados / Recursos programados
	Trazabilidad pública (%)	% compromisos con responsable, evidencia y fecha visibles
	Coherencia normativa (0–100)	Alineación con planes y normativa
	Percepción de utilidad de la solución (1–5)	Encuesta postentrega a ciudadanía
	Índice de coherencia comunicativa interna (%)	Nivel de consistencia entre los mensajes emitidos por diferentes áreas del equipo de gobierno.

Ejecución	Tiempo de flujo in-terno de información (horas/días)	Tiempo promedio entre la generación de información en una dependencia y su comunicación oficial.
	Nivel de alineación equipo–liderazgo (1–5)	Percepción interna sobre la claridad de lineamientos comunicativos emitidos desde el nivel directivo.
Retroalimentación	Ciclo de cierre completo (%)	% compromisos con sesión de devolución más acta
	Nuevas propuestas incorporadas (%)	Propuestas ciudadanas adoptadas / Propuestas recibidas
	Puntaje de confianza neta	% “confío” – % “no confío” en la entidad
	Reducción de conflictividad (%)	Variación de quejas, tutelas o protestas
	Mejora de la cultura deliberante	Cambio en puntaje deliberativo vs. línea base

Fuente: elaboración propia

Estos indicadores se pueden compatibilizar con la dimensión 5 de MIPG encargada específicamente de la variable de información y comunicación. Adicionalmente, la fase de Inclusión incorporar un enfoque territorial que reconoce las brechas estructurales que condicionan el acceso a la información y la participación ciudadana. Factores como la conectividad digital, los niveles de alfabetización cívica y la diversidad lingüística influyen directamente en la capacidad de los ciudadanos para interactuar con el Estado. En territorios rurales o dispersos, la inclusión no puede depender exclusivamente de canales digitales, sino que requiere el fortalecimiento de medios presenciales, comunitarios y análogos que garanticen condiciones reales de acceso y participación. Esto ha quedado más claro como los indicadores de esa fase.

Respecto a lo último que se habló, la “P” de prevención del modelo PIER puede ser también una “A” de adaptabilidad cuando ya hay un escenario de crisis o de extrema desconfianza con las instituciones del Estado.

El modelo PIER fue diseñado para escenarios de normalidad institucional, donde existe un margen para anticipar demandas, alinear expectativas y prevenir conflictos comunicacionales. Sin embargo, las encuestas y el contraste percepción–auto percepción de los ciudadanos y la población de alto gobierno muestran que una parte sustantiva de la relación Estado-ciudadanía ocurre ya en contextos de crisis tales como protestas, desconfianza instalada, saturación informativa y narrativas de ilegitimidad.

Así las cosas, la fase de Prevenir no es lo suficientemente operativa porque el conflicto ya ocurrió cuando se quiere implementar el modelo PIER. Hablar de prevención en medio de una crisis podría generar desconexión, lentitud e incluso pérdida adicional de legitimidad. De ahí que el modelo deba tener una evolución conceptual. AIER introduce la adaptabilidad como principio comunicativo explícito, alineando el modelo con enfoques contemporáneos de gobernanza que entienden la política pública como un proceso iterativo y no lineal.

El paso de Prevenir a Adaptar responde a la distinción entre gestión en normalidad y gestión en crisis. Cuando el daño reputacional o relacional ya existe, la prioridad comunicativa no debería ser anticipar, sino ajustar, contener y reconfigurar la relación de diálogo con la ciudadanía.

Algunas de las variables cuantificadores de adaptabilidad podrían ser las siguientes:

Tabla 6.

Indicadores para el modelo comunicativo PIER.

Fase PIER	Indicador	Fórmula / Método de medición
Adaptabilidad	Tiempo de reacción ante crisis (días/horas)	Tiempo transcurrido entre identificación de la crisis y la primera acción oficial de respuesta.
	Diversidad de canales de adaptación	Número de canales habilitados para atender la crisis (medios, redes, audiencias, reuniones presenciales).
	Nivel de ajuste de mensajes (%)	% de mensajes modificados/adaptados para responder a percepciones o críticas ciudadanas.
	Percepción de pertinencia de la respuesta (1–5)	Encuesta rápida a actores clave sobre si la respuesta fue oportuna, clara y útil.
	Tasa de coordinación interinstitucional	Número de entidades vinculadas / Número de entidades que debían participar.
	Índice de aprendizaje en crisis (0–100)	Protocolos creados/ajustados, incorporación de lecciones aprendidas, documentación pública.

Alcance de la versión actualizada del modelo PIER 2025:

El alcance de la versión actualizada del modelo PIER tiene cinco dimensiones:

- **Mejora los estándares de medición de la herramienta comunicativa.** La herramienta desarrollada en 2024 no contaba con indicadores que facilitaban la medición. En esta versión actualizada, se tienen indicadores de medición por cada variable para que la implementación de la herramienta pueda tener un mejor seguimiento y rendición de cuentas.
- **Facilita el análisis comparado al momento de utilizar la herramienta.** En la versión actualizada se tiene categorización por tipo de funcionario de alto gobierno y también múltiples indicadores, incluso con la nueva variable de adaptabilidad en momentos de crisis. Así las cosas, los resultados en comunicación efectiva se podrán comparar con mayor facilidad entre diferentes actores, entidades y municipios que implementen la herramienta.
- **Contingente a ciudadanos activos y participativos que acompañen los procesos de la administración pública.** El modelo requiere que haya ciudadanos con vocación de veeduría de las instituciones públicas y que tengan los incentivos y capacidades de involucrarse en proceso iterativos de comunicación efectiva del modelo PIER. De esta forma, puede que los ciudadanos con mayor desconfianza a las instituciones no participen en el proceso en una primera instancia.
- **Contingente a su uso iterativo por parte de la población de alto gobierno.** De la misma forma, el modelo requiere a población de alto gobierno dispuesta a ajustar sus metas de trabajo con peticiones emergentes de los ciudadanos respecto a lo que se puede hacer para satisfacer sus demandas. Esto puede desviar a los servidores pú-

blicos del seguimiento de sus rutinas de trabajo, lo cual puede generar algo de resistencia, pero se puede tener como logro un mayor incremento en la confianza ciudadana, lo cual puede ser positivo a largo plazo.

- **Diseñado para incorporarse en la cultura organizacional de las personas de alto gobierno.** La escalabilidad de su aplicación puede requerir de un impulso de los cargos directivos a nivel local, departamental y nacional. El modelo comunicativo PIER está pensado para ser una de las primeras partes de la implementación del dialogo social y de la profundización de la democracia con un enfoque participativo de los ciudadanos. El cambio de la cultura organizacional podría traer la apropiación de una cultura deliberante. Esta cultura deliberante facilitaría la construcción de legitimidad de las instituciones del gobierno local ante los ciudadanos.

Posibles resultados de implementación del Modelo PIER 2025:

Estos son algunos de los posibles resultados de la implementación de la versión actualizada del Modelo PIER 2025:

- **Confrontación directa con el nivel real de percepción de comunicación efectiva.** La retroalimentación directa a veces puede ser difícil, pero resulta muy ilustrativa del nivel real de percepción de comunicación efectiva. A pesar de que muchos servidores públicos sentirán como injusta la percepción que tienen los ciudadanos de ellos (Van de Walle & Bouckaert, 2003), también está la oportunidad de mejorar la percepción de los ciudadanos y tomar acciones concretas para satisfacer sus demandas.
- **Descubrimiento de problemas de política pú-**

blica mucho más aterrizados a los deseos y expectativas de la población. La política pública no sería tan predominante de escritorio y se alimentaría de lo que los ciudadanos del común desean. Se reduciría la especulación sobre qué quieren los ciudadanos o qué es lo que resulta bueno o malo. En la práctica, se verá de mejor forma los problemas a resolver. En muchas instancias aparecerán problemas que no hubiese sido posible anticipar de no ser por la interacción directa con los ciudadanos (Fung, 2006).

- **Aplicación de la política pública de dialogo social.** El desarrollo de esta herramienta sigue estando orientada a facilitar la implementación de la política pública de dialogo social cuando sea aprobada por el Ministerio del Interior.
- **Emergencia de nuevas formas de toma de decisión.** Las instancias de decisión y concertación varían caso a caso, puesto que el modelo PIER busca generar iteraciones de comunicación en cualquier nivel de la administración pública (Ansell & Gash, 2008). Deben estar involucradas las personas de alto gobierno y los ciudadanos con los que se busca implementar la metodología de comunicación efectiva, ya sea desde ver cómo funciona la oficina enlace de víctimas hasta ver el día a día de un funcionario público.
- **Instancias de ejecución y seguimiento más próximas al ciudadano.** Las instancias de ejecución y seguimiento son las personas de alto gobierno a nivel directivo, asesor y de corporación pública. Dado que las personas de alto gobierno ejecutarán de acuerdo con lo solicitado por los ciudadanos, el seguimiento a lo solicitado puede ser más fácil e intuitivo (Ackerman, 2004). Asimismo, la fase de retroalimentación del modelo PIER da las oportunidades a los ciudadanos de mejorar los procesos de toma de decisiones de manera mucho más directa.

3.2 Hoja de ruta para la implementación

Para la realización de la ruta para la implementación se tomó en cuenta la conferencia con personeros, concejales y equipos de medios de comunicación de Yopal del 7 de noviembre de 2025, en el marco de la socialización de la actualización del modelo PIER. La conferencia estuvo conformada por veinte participantes. A partir del dialogo con los servidores públicos se concluyó que se deberían seguir los siguientes pasos:

- **Solicitar asistencia técnica de Alto Gobierno.** Dado que los servidores públicos reconocen que existe una brecha entre la percepción del trabajo que hacen y lo que los ciudadanos consideran de su trabajo, el trabajo para cerrar la brecha debería ir acompañado de los expertos de Alto Gobierno de la ESAP que dominan la metodología. A pesar de que algunos servidores públicos consideran que se podría implementar el modelo PIER por iniciativa propia, la gran mayoría coincidió en que sería mejor si se da en el marco de una asistencia técnica, para resolver dudas y hacer correcciones según corresponda.
- **Realizar capacitación en habilidades comunicativas y discursivas.** Uno de los puntos centrales en la socialización de la metodología fue el reconocimiento de que se necesitaban habilidades de comunicación efectiva para implementar el modelo PIER. Varias personas de los equipos de comunicación insistieron en la necesidad de dominar mejores herramientas de argumentación, refutación y persuasión para responder a ciudadanos alterados con la administración pública porque sus demandas no se resolvían al ritmo que ellos deseaban. Un cronograma para seguir en estas capacitaciones puede ser el siguiente:

Tabla 7.

Cronograma de capacitaciones.

N° del Módulo	Nombre del Módulo	Temario	Fechas (Por definir)
1	De las ideas a la argumentación	Introducción a la improvisación controlada y tipos de persuasión	Sesión de 2 horas
		Formatos de debate y adaptación contextual a temas de discusión	Sesión de 2 horas
		Argumentación I	Sesión de 2 horas
		Refutación	Sesión de 2 horas
		Ejercicios de argumentación y refutación	Sesión de 2 horas
2	De la argumentación al discurso	Oratoria y comunicación persuasiva	Sesión de 2 horas
		Estructura de discursos y construcción narrativa	Sesión de 2 horas
		Encuadre de mensajes	Sesión de 2 horas
		Ejercicios de construcción de discursos y narrativas	Sesión de 2 horas
3	Del discurso al debate	Sopesar y priorizar en el marco de discusiones	Sesión de 2 horas
		Estrategias para ganar debates	Sesión de 2 horas
		Investigación orientada a la preparación de debates	Sesión de 2 horas
		Ejercicios de debate	Sesión de 2 horas

Fuente: elaboración propia

- **Hacer un seguimiento a las fases de implementación del Modelo PIER o AIER según corresponda:** una vez realizadas las capacitaciones, el trabajo se desplazaría al seguimiento de los indicadores de los modelos AIER y PIER. El tiempo destinado a cada fase puede variar caso a caso. Sin embargo, lo deseable de la implementación es que máximo haya una duración de 3 meses por cada iteración. Esto, debido al reconocimiento de que parte de la falta de legitimidad a la administración pública está relacionada con la dilatación en tiempos de cumplimiento del Estado, por lo cual los ciclos de implementación del modelo no pueden ser tan largos.
- **Realizar actividades de retroalimentación y seguimiento a los servidores públicos que implementen Modelo PIER o AIER:** algunos servidores públicos presentaron la inquietud de que el modelo de comunicación efectiva entrara en la cultura organizacional del excesivo procedimiento y la burocratización, eliminando sus ventajas de flexibilidad y dinamismo para responder a las demandas ciudadanas. De ahí que se haya propuesto que constantemente se haga una verificación de cómo se está implementando el modelo y que se observe si está teniendo un impacto positivo en el cambio de la cultura organizacional, que debería estar mucho más orientada a una cultura deliberante. Tal verificación ocurrirá en el marco de una retroalimentación de la implementación de modelo y se puede hacer en cada iteración del uso de este.

4. COLOFÓN

4.1 Síntesis de las contribuciones

A lo largo de este documento técnico se buscó realizar una actualización del modelo de comunicación efectiva PIER creado en 2024. Lo anterior con la intención de resolver la deficiencia de herramientas de comunicación efectiva que mejoren la interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos que asisten a capacitaciones de alto gobierno de la ESAP.

Los hallazgos encontrados en las encuestas realizadas evidencian que la comunicación institucional se percibe como no lo suficientemente efectiva en la gestión de inconformidades ciudadanas. De ahí que se mostrara como necesaria la expansión del modelo PIER hacia el modelo AIER. La incorporación de la adaptabilidad como categoría central responde al reconocimiento de que, en contextos de crisis y conflicto, la prevención pierde capacidad explicativa y operativa, mientras que la adaptación se convierte en la condición mínima para restablecer el diálogo, contener tensiones y reconstruir legitimidad.

Desde la teoría de la acción comunicativa, los resultados de las encuestas indican una dificultad para sostener procesos de entendimiento intersubjetivo cuando la comunicación se orienta predominantemente a fines estratégicos o procedimentales. En términos de democracia deliberativa, la baja percepción de inci-

dencia ciudadana debilita la legitimidad de las decisiones públicas, al no ser percibidas como justificadas ni revisables por quienes se ven afectados. Asimismo, desde la teoría del reconocimiento, la ausencia de escucha efectiva y de retroalimentación se traduce en experiencias de no reconocimiento que profundizan la distancia simbólica entre instituciones y ciudadanía.

Así las cosas, las cinco principales contribuciones del modelo actualizado son las siguientes:

- Flexibilización del modelo para diferentes perfiles del Alto Gobierno. El modelo ahora distingue cómo cada fase — Prevención/Adaptabilidad, Inclusión, Ejecución, Retroalimentación — debe implementarse según las responsabilidades, contacto ciudadano y alcance de cada cargo. Así las cosas, el modelo varía su aplicabilidad dependiendo si se es un servidor público de nivel directivo, asesor o si se hace parte de una corporación pública.
- Incorporación de indicadores cuantificables para cada fase del modelo comunicativo. Otra gran mejora del modelo comunicativo consiste en dotarlo de métricas claras, lo que transforma PIER en una herramienta medible, comparable y con capacidad de seguimiento técnico sistemático. Lo anterior facilita evaluar avances reales en confianza, legitimidad y desempeño comunicacional.
- Variación del Modelo PIER al modelo AIER cuando corresponda. Se reconoce que hay ciudadanos con profunda inconformidad, con lo cual la primera fase del modelo no será en todos los casos preventiva sino adaptativa a ese contexto. La adaptabilidad como variable abre la puerta a una mejor gestión de escenarios de crisis.
- Orientación a la cultura organizacional con la cultura deliberante. La actualización del modelo se vuelve más ambiciosa y propende por un cambio profundo en la cultura organizacional. Tal cambio se fundamenta en más deliberación, más transparencia, más escucha activa y proximidad al ciudadano, así como mayor alineación con la política pública de Diálogo Social del PND.
- Alineamiento con la política pública de Diálogo Social y fortalecimiento de la legitimidad estatal. El documento técnico buscaba mejorar la interacción entre ciudadanía y Alto Gobierno mediante un método universalizable y replicable. Se considera que el Modelo PIER es un método bastante operativo que busca cumplir ese fin y que contribuye a implementar la política de diálogo social del artículo 110 del PND.

La actualización del modelo PIER al modelo AIER debe entenderse como una mejora operativa y una reconfiguración conceptual, que amplía la capacidad del Estado para gestionar conflictos comunicativos, fortalecer la cultura deliberante y sostener procesos de diálogo social en contextos de crisis. El aporte central del documento radica, así, en ofrecer un marco metodológico que fortalece la comunicación pública con el objetivo de que sea más legítima, adaptativa y orientada al reconocimiento mutuo.

En conclusión, el documento aporta un modelo más flexible, medible, adaptativo, institucionalizado y alineado con la participación ciudadana, capaz de cerrar la brecha de desconfianza estructural entre servidores públicos y ciudadanía, y de servir como la base metodológica para el diálogo social en Colombia.

4.2 BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: Beyond “exit” and “voice”. *World Development*, 32(3), 447–463. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.06.015>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arévalo Bencardino, J., García Albarracín, A., & Ortiz Escobar, D. (2022). Corrupción, transparencia y participación política en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 24(46), 133–166. <https://doi.org/10.18601/01245996.v24n46.08>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Fondo Editorial UNAULA. <https://servicios.unaula.edu.co/fondo/views/libro.php?cod=1909>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400826339>
- Guy, M. E. (2021). Expanding the toolbox: Why the citizen-state encounter demands it. *Public Performance & Management Review*, 44(5), 1100–1117. <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1677255>
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa* (M. Jiménez Redondo, Trad.). Trotta. <https://www.trotta.es/libros/teoria-de-la-accion-comunicativa/9788498790726/>
- Honneth, A. (1996). *The struggle for recognition: The moral grammar of social conflicts* (J. Anderson, Trad.). MIT Press. <https://mitpress.mit.edu/9780262581479/the-struggle-for-recognition/>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). (2016). *Guía de orientación: Módulo de competencias ciudadanas, Saber Pro 2016-2*. Registro web no localizado de forma estable; puede rastrearse desde el histórico institucional del examen Saber Pro. <https://www.icfes.gov.co/evaluaciones-icfes/acerca-del-examen-saber-pro/guias-de-orientacion-examen-saber-pro/>
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes). (2019). *Guía de orientación: Módulos de competencias genéricas, Saber Pro 2019*. <https://www.icfes.gov.co/publicaciones-icfes/guias-de-orientacion/2019-2/>
- Martín-Barbero, J. (1998). *De los medios a las mediaciones: Comunicación, cultura y hegemonía*. Convenio Andrés Bello. https://books.google.com/books/about/De_los_medios_a_las_mediaciones.html?id=UwMf98UqjKc

- Ministerio de Educación Nacional. (2004). Formar para la ciudadanía... ¡Sí es posible! Lo que necesitamos saber y saber hacer (Guía No. 6: Estándares básicos de competencias ciudadanas). https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-75768_archivo_pdf.pdf
- Ministerio del Interior. (2024, febrero). Estrategia metodológica para la política pública de diálogo social en Colombia conforme al artículo 110 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida. <https://www.mininterior.gov.co/politica-publica-de-dialogo-social/>
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024, abril 11). *Ministerio TIC presentó la oferta institucional de Talento GovTech a colaboradores de la Secretaría de Hacienda de Bogotá*. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/401825:-Ministerio-TIC-presento-la-oferta-institucional-de-Talento-GovTech-a-colaboradores-de-la-Secretaria-de-Hacienda-de-Bogota>
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Digital Government Review of Colombia: Towards a Citizen-Driven Public Sector*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/05/digital-government-review-of-colombia_g1g8a570/9789264291867-en.pdf
- OCDE. (2024). *Leadership for Digital Transformation in the Public Sector: Building Capacities for Digital Government*. OECD Working Papers on Public Governance, N.º 49.
- OCDE/CAF. (2024). *Gobierno digital en América Latina: perspectivas para la Alta Dirección Pública*. Banco de Desarrollo de América Latina – CAF.
- Sánchez, J., Villalobos-Pérez, W. y Calderón, J. (2005). Competencias y dirección pública: Una visión desde América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (32), 45-74.
- UNESCO. (2022). *Reimaginar nuestros futuros juntos: Un nuevo contrato social para la educación*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379707>
- Ulrich, D. y Lake, D. (1990). *Organizational Capability: Competing from the Inside Out*. Wiley.
- Ulrich, D., Brockbank, W., Younger, J., Nyman, M. y Allen, J. (2009). *HR transformation: Building human resources from the outside in*. McGraw-Hill.
- Vuorikari, R., Kluzer, S. y Punie, Y. (2022). *DigComp 2.2: The Digital Competence Framework for Citizens with new examples of knowledge, skills and attitudes*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/115376>

Glosario

Comunicación efectiva. Conjunto de herramientas orientadas a mejorar la interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos, que buscan fortalecer la confianza, incrementar la legitimidad del Estado, superar barreras de comunicación y facilitar que los ciudadanos conozcan, comprendan y participen en las acciones del alto gobierno, especialmente mediante el uso de variables como claridad, accesibilidad, velocidad de respuesta e involucramiento ciudadano.

Cultura deliberante. Aproximación al diálogo, la discusión y el debate de forma constructiva, pedagógica y catalizadora para el desarrollo de competencias ciudadanas y resolución pacífica de conflictos. Se fundamenta en tres principios: 1) principio de no daño a terceros; 2) principio de acordar estar en desacuerdo; 3) principio de respeto a atributos protegidos.

Cultura organizacional. Conjunto de prácticas y dinámicas internas de las personas de alto gobierno que pueden transformarse mediante el uso del modelo PIER, promoviendo una cultura deliberante, la profundización de la democracia participativa y una administración pública más cercana al ciudadano.

Modelo AIER. Actualización del modelo de comunicación efectiva PIER para contextos en los que ya existe desconfianza arraigada, crisis o inconformidad ciudadana. Su propósito es mitigar la inconformidad lo suficiente como para generar incentivos al diálogo y al trabajo conjunto antes que a la protesta o al uso de repertorios violentos. El modelo AIER mantiene las fases centrales del PIER (Inclusión, Ejecución y Retroalimentación), pero reemplaza la fase de Prevención por la fase de Adaptabilidad, debido a que la situación inicial del territorio ya no permite “prevenir”, sino responder y ajustar de manera oportuna ante escenarios críticos.

Modelo PIER. Metodología de comunicación efectiva creada por la Escuela de Alto Gobierno en 2024 para fomentar el diálogo social mediante un método iterativo, centrado en información fluida, ensayo y error, y orientado a: 1) Prevención: conocer actores, mapear problemas, riesgos y expectativas antes de que escalen; 2) Inclusión: incorporar a los ciudadanos en diálogos deliberativos que generen acuerdos viables; 3) Ejecución: convertir acuerdos en entregables con responsables, plazos y presupuesto; 4) Retroalimentación: evaluar resultados, medir logros y reiniciar el ciclo según lo discutido con los ciudadanos.

5. ANEXOS

5.1. Anexos

Anexo 1. Instrumento evaluación competencias digitales EAG

1. ¿Cuál es su género?

- Mujer
- Hombre
- No binario
- Prefiero no decir

2. ¿Cuántos años tiene?

- < 18
- 18 - 25
- 26 - 35
- 36 - 45
- 46 - 55
- 55
- Prefiero no decir

3. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?

- Escuela secundaria
- Título de licenciatura

- Título de maestría

- Título de doctorado

- Prefiero no decir

4. Departamento

5. Municipio

6. ¿En qué área de alto gobierno trabaja?

7. ¿Cómo describiría su dominio de las Tecnologías de Información y Comunicación?

- Muy avanzado

- Por encima de la media

- Medio

- Muy básico

- No es un usuario de ordenador

- Prefiero no decir

8. Marque con una X la opción que mejor refleje tu percepción sobre el desempeño de tu gestión, donde 1 = Muy bajo rendimiento y 5 = Excelente rendimiento.

	1) Muy bajo rendimiento	2) Bajo rendimiento	3) Rendimiento Promedio	4) Buen rendimiento	5) Excelente rendimiento
Nuestra oficina logra contactar y entregar información al menos al 90 % de la población objetivo.					
Las estrategias de convocatoria (reuniones, llamadas, invitaciones) generan una participación representativa de distintos grupos etarios y sociales.					
Los beneficiarios perciben nuestra comunicación como transparente y confiable.					
Las acciones de reconocimiento y capacitación que ofrecemos incentivan el compromiso continuo de los ciudadanos.					
La información que emitimos es clara, accesible en formatos adecuados y llega sin barreras idiomáticas o tecnológicas.					

Respondemos a las solicitudes y consultas de los ciudadanos de forma oportuna, cumpliendo los tiempos establecidos.					
Utilizamos de manera efectiva los canales (radio, redes sociales, prensa local) para difundir información y convocar a la ciudadanía.					

5.1.2 Anexo 2. Preguntas de la encuesta de habilidades comunicacionales de personas de Alto Gobierno

1. ¿Cuál es su género?
 - Mujer
 - Hombre
 - No binario
 - Prefiero no decir
2. ¿Cuántos años tiene?
 - < 18
 - 18 - 25
 - 26 - 35
 - 36 - 45
 - 46 - 55
 - > 55
 - Prefiero no decir
3. ¿Cuál es el nivel de educación más alto que ha completado?
 - Escuela secundaria
 - Título de licenciatura
 - Título de maestría
 - Título de doctorado
 - Prefiero no decir
4. Departamento
5. Municipio
6. ¿Ha tenido contacto reciente con alguna entidad del alto gobierno?
 - Si
 - No
7. Si responde “Sí” a la pregunta 6, especifique cuál:

8. Por favor marque con una X la opción que mejor refleje tu percepción sobre el desempeño de las personas de alto gobierno, donde 1 = Muy en desacuerdo y 5 = Totalmente de acuerdo.

	1) Muy en desacuerdo	2) En desacuerdo	3) Neutral	4) De acuerdo	5) Totalmente de acuerdo
Recibo información suficiente sobre los programas y decisiones del alto gobierno.					
La información oficial me llega por canales accesibles (radio, redes sociales, prensa, etc.).					
Los mensajes del gobierno son claros y fáciles de entender.					
Siento que la comunicación del gobierno es transparente y confiable.					
Percibo que mis opiniones o comentarios son escuchados o tomados en cuenta.					

El gobierno promueve espacios de participación ciudadana en los que puedo expresar mis ideas.					
Los mensajes institucionales representan adecuadamente a distintos grupos sociales y culturales.					
La comunicación institucional fomenta confianza hacia las instituciones públicas.					
Considero que el gobierno sabe escuchar y comunicar durante situaciones de crisis.					

9. ¿Por qué medio suele informarse sobre las acciones del gobierno?

- Redes sociales
- Radio
- Televisión
- Prensa escrita
- Página web oficial
- Charlas o reuniones locales

10. ¿Qué medio de los nombrados en la pregunta 9 considera más confiable?

11. ¿Qué tan fácil le resulta contactar a una institución pública para resolver dudas o trámites?
- Muy difícil
 - Difícil
 - Regular
 - Fácil
 - Muy fácil

12. ¿Ha participado en procesos de consulta, audiencias o espacios de participación del gobierno?

- Si
- No

13. ¿Qué tan satisfecho/a está con la forma en que las instituciones explican sus decisiones?

- Muy insatisfecho
- Insatisfecho
- Neutral
- Satisfecho
- Muy satisfecho

14. ¿Qué aspecto considera más importante mejorar en la comunicación del gobierno?

- Claridad del mensaje
- Acceso a la información
- Escucha y participación
- Rapidez de respuesta
- Otras: _____

5.1.3 Anexo 3: Eventos de capacitación de Alto Gobierno en los que se aplicó la encuesta a servidores públicos:

1. El taller presencial “Habilidades Gerenciales “, realizado en San Andrés tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en San Andrés Isla en el marco de la línea temática de Competencias sociales el 27 de junio 2025”.
2. El taller presencial “Gobierno y comunicación pública para el alto gobierno”, realizado en Turbaná tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en el municipio de Turbaná, Bolívar en el marco de la línea temática de competencias sociales el 3 julio 2025”.
3. El taller presencial “Comunicación pública para el alto gobierno”, realizado en Valledupar tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en la ciudad de Valledupar Cesar, en el marco de la línea temática de competencias sociales el 10 de julio 2025”.
4. El taller presencial “Habilidades gerenciales para el alto gobierno”, realizado en Montenegro tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en el municipio de Montenegro, Quindío en el marco de la línea temática de Competencias sociales el 18 de julio de 2025”.

5. El taller presencial “Argumentación, debate y comunicación efectiva”, realizado en Neiva tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en la ciudad de Neiva, Huila en el marco de la línea temática de competencias sociales y comunicación pública el 23 de julio de 2025”.
6. El taller presencial “Habilidades gerenciales para alto gobierno”, realizado en Medellín tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en la ciudad de Medellín, Antioquia en el marco de la línea de Competencias sociales y habilidades gerenciales el 29 de julio de 2025”.
7. El taller presencial “comunicación pública y resolución de conflicto para el alto gobierno”, realizado en Cali tuvo el propósito de “realizar evento de capacitación en modalidad presencial en la ciudad de Cali, Valle del Cauca en el marco de la línea temática de competencias sociales y comunicación pública el 31 de julio 2025 en el horario de 8 00 hrs a 13 00 hrs.

5.1.4 Anexo 4: Encuestas realizadas por evento de capacitación de Alto Gobierno

1. El taller presencial “Habilidades Gerenciales “, realizado en San Andrés tuvo nueve encuestados.
2. El taller presencial “Gobierno y comunicación pública para el alto gobierno”, realizado en Turbaná tuvo ocho encuestados.
3. El taller presencial “Comunicación pública para el alto gobierno”, realizado en Valledupar tuvo ocho encuestados.
4. El taller presencial “Habilidades gerenciales para el alto gobierno”, realizado en Montenegro tuvo diez y nueve encuestados.
5. El taller presencial “Argumentación, debate y comunicación efectiva”, realizado en Neiva tuvo trece encuestados.
6. El taller presencial “Habilidades gerenciales para alto gobierno”, realizado en Medellín tuvo veintiocho encuestados.
7. El taller presencial “comunicación pública y resolución de conflicto para el alto gobierno”, realizado en Cali tuvo catorce encuestados.