

Martillos y clavos: límites y aplicaciones de las ciencias del comportamiento en el sector público

Julián Mazo-Zapata

Felipe Murillo



Introducción

Se suele decir que “cuando uno tiene un martillo, todo lo ve como clavo”. Esta frase se utiliza por ejemplo para definir líneas de negocio en la gerencia empresarial. La traemos a colación porque en este capítulo nos encargaremos de exponer argumentos y proponer conversaciones relacionadas a cómo las ciencias del comportamiento y sus métodos, a partir del reciente boom que han tenido, se han llegado convertir en martillos para los gobiernos; los cuales han llegado a pretender abordar cuanto problema público surge desde una perspectiva comportamental: han comenzado a ver todo como clavos.

Este propósito no es más que un ejercicio introspectivo de cara a reflexionar entre colegas sobre cómo la responsabilidad de la academia y de los funcionarios públicos debe ser la rigurosidad y la practicidad. Esto es, tener claros los alcances de la intervención con una metodología comportamental y la eficiencia de esta.

También es honestidad intelectual el reconocer los propios alcances de nuestra reflexión: no presentamos una evidencia empírica, relaciones de causalidad o datos estadísticamente

robustos que sustenten lo que afirmamos. Nuestro ejercicio parte de reflexiones teóricas alrededor de lo que es la política, la administración pública, la relación ciudadano-Estado y los enfoques de metodología comportamental.

Es así entonces como el capítulo se estructura con una serie de discusiones teóricas en torno a enfrentar el reto de la aplicación de estrategias con enfoque comportamental desde el Estado a partir de las certezas e incertidumbres, tanto propias de estas estrategias como del sector público. Así, se recorren a través de tres apartados los retos y oportunidades de estas estrategias desde el estiramiento de conceptos, el contrato social y las políticas públicas y el diseño institucional de la administración pública. Finalmente se recapitulan los planteamientos y se formulan preguntas de cara a continuar esta discusión.

Estiramiento conceptual

Los hacedores de política pública (*policy makers*) deben enfrentarse a sus sesgos. El éxito de un método o de un campo de estudio que se posiciona como una herramienta eficaz de solución, no implica que dicho método o campo sean la solución permanente a los múltiples problemas públicos que enfrentan las administraciones en sus diferentes niveles.

Esta dificultad es evidentemente reconocible cuando ciertos conceptos (prosocialidad, convivencia, capital social, etc.) se incrustan casi que a la perfección en la totalidad de los problemas públicos que se pretenden resolver o llevar a términos

manejables. Pareciera que, al querer intervenir un comportamiento problemático para la vida en comunidad, la solución por excelencia esté relacionada a la aplicación de las ciencias del comportamiento y sus métodos como herramienta de política pública. Sin embargo, la aplicación de las ciencias del comportamiento no son una varita mágica capaz de solucionar cualquier tipo de problema público; no existen métodos milagrosos que se ajusten a cualquier problema, espacio y contexto.

Las ciencias del comportamiento pueden llegar a sufrir lo que Sartori (1970) denominó: estiramiento conceptual (*conceptual stretching*). Ante la necesidad de cubrir mayor terreno, el investigador o, en el caso aquí presentado, el *policy maker*, puede caer en múltiples sesgos y equivocaciones que lo lleven a no dar solución al problema público que pretende enfrentar. Así, bajo el supuesto de que las ciencias del comportamiento son una gran sombrilla capaz de cubrirlo todo, se cae en el error de sacrificar la precisión conceptual capaz de intervenir un problema público puntual de manera satisfactoria. La tentación de querer abordarlo todo a través de este método o enfoque nos lleva al error que Sartori ya ha invitado a evitar: “para cubrir más terreno, acabamos por decir poco, y ese poco que decimos lo decimos cada vez con menor precisión” (1970, p. 31).

Limitar el campo de aplicación de las ciencias del comportamiento es reconocer su utilidad como herramienta de política pública. Que un martillo no pueda cortar un trozo de madera no significa que este no sea útil para clavar sobre dicho trozo un clavo que permita fijarla sobre una superficie. En el caso del

concepto central que en el presente capítulo se ha abordado (normas sociales), la rigurosidad es clave tanto al momento de la identificación del problema como al de establecer la necesidad de un cambio o un incentivo (Bicchieri, 2019). En palabras más breves: la realización de un diagnóstico riguroso permite, además de la adecuada identificación del problema público, el establecimiento de unas alternativas de solución acordes a este.

Lo anteriormente dicho no pretende restarle importancia a los estudios de comportamiento como herramienta de gestión pública. Por el contrario, el reconocimiento de que no se trata de una varita mágica capaz de solucionarlo todo pretende establecer una declaratoria de honestidad académica y pública. Cada vez resulta más recurrente que los diferentes gobiernos de los distintos niveles acudan a este tipo de herramientas y enfoques. También hay que reconocer que la aplicación de las ciencias del comportamiento en la gestión pública en Colombia no es algo nuevo. Fue a través del concepto de cultura ciudadana como los *policy makers* buscaron intervenir sobre ciertos comportamientos que, de no ser resueltos, imposibilitarían resolver problemas de mayor envergadura que afectan la vida en comunidad (Mockus, Murraín y Villa, 2012, p. 26). Uno de los retos que surgen es que, quienes confían en los estudios del comportamiento como herramienta de gestión pública capaz de resolver problemáticas sociales, reconozcan también la imposibilidad de su utilización permanente ante cualquier problemática identificada.

¿Quién sabe lo que es bueno para mí? Legitimidad del contrato social

Se ha dicho anteriormente que los diferentes entes gubernamentales han utilizado las ciencias del comportamiento y la cultura ciudadana como una herramienta de gestión pública capaz de solucionar diferentes tipos de problemas para facilitar la vida en comunidad. La anterior afirmación da a entender que son este tipo de entes los que definen, en última instancia, el comportamiento ideal en una sociedad. Este abordaje de los problemas públicos, bajo un enfoque *top-down*, deja en el sonajero la pregunta sobre la legitimidad de la acción pública: ¿son los gobiernos quienes definen cuáles son los comportamientos buenos o malos, deseables o indeseables al interior de una sociedad o comunidad?

Esta pregunta no es en absoluto novedosa. Ubicándonos en los inicios de la teoría contractualista, encontramos que se ha dado una amplia discusión sobre cuáles son los elementos que pueden llegar a generar una relación propicia entre Estado y sociedad. John Locke (2008), discutiendo sobre el origen del poder público, aquel capaz de realizar acciones vinculantes para la totalidad de la población, argumentaba que tal poder solo puede surgir por el consentimiento de cada uno de los individuos (Sabine, 1994). El argumento de Locke es aún relevante para estos tiempos y resulta crucial: da a entender que para que los *policy makers* propongan alternativas de solución se debe tener un alto grado de legitimidad basado en la

deliberación permanente con todos los actores involucrados. Disminuir los antagonismos y abrir las entrañas de la acción pública a la ciudadanía resulta en un ejercicio imprescindible si se quieren generar intervenciones acordes y producto de la confianza mutua.

Antanas Mockus es un claro ejemplo de cómo, desde la función pública, se podía hacer frente a los retos anteriormente mencionados. En su artículo, “Ampliación de los modos de hacer política” (2004), Mockus se pregunta por cómo sincronizar de mejor manera la relación ciudadanía-Estado:

La ciudadanía se construye en la mutua regulación entre desconocidos (aprender a corregir amablemente, aprender a dejarse corregir) pero también en la relación entre ciudadano y Estado. Asumir al ciudadano como eje significó atenderlo mejor, rendirle cuentas, abrirle más canales de interacción, hacer de cada acción una oportunidad de aprendizaje y buscar validación externa. Significó también promover la autorregulación y la corresponsabilidad (enfoque de “cultura ciudadana”) también en lo relacionado con la gestión pública. (2004)

Los tomadores de decisiones no pueden olvidar cuál es su eje, a saber, la ciudadanía. Jorge Giraldo (2017), en consonancia con lo dicho anteriormente por Mockus, llama la atención a los administradores y les recuerda que para hacer políticas públicas no basta con el dinero, las instituciones o el saber, sino que siempre debe tenerse en el foco de la discusión a las personas, ya que estas no solo son objeto de las políticas públicas,

sino también sujeto y protagonistas de las mismas. Concluye diciendo: “Hoy cualquier política pública se juega en la manera en cómo la gente la interprete, la apropie o no, le dé sentido” (Giraldo en Eslava, 2017, p. 16).

Lo mencionado anteriormente logra poner a relucir el reto y la responsabilidad de los *policy maker*. “Las políticas públicas pueden causar daño a las comunidades que pretenden beneficiar” (Eslava, 2017, p. 23), por lo que antes de llevar a cabo cualquier acción e intervención bajo un enfoque de cultura ciudadana, es necesario preguntarse: ¿es esto lo que realmente necesita la comunidad?, ¿realmente reconozco las dinámicas del territorio y de las personas en las que pienso intervenir? El solo hecho de ocupar una posición –pública o privada– que permita el diseño y ejecución de estrategias de cultura ciudadana o cambios comportamentales, no significa que la intervención sea adecuada, pertinente o legitimada; los diferentes gobiernos, en sus diferentes niveles, no siempre saben lo que necesita o hace bien a una comunidad.

En este sentido se puede plantear el ciclo de políticas públicas. Un ciclo genérico –y si se quiere generalmente aceptado– tendría identificación del problema, diseño de la intervención, ejecución, monitoreo y evaluación. Esa primera etapa, la identificación de los problemas públicos, es de suma relevancia. Un problema público es aquella situación que resulta relevante dentro de la agenda pública y que requiere de una intervención del Estado para llevarla a términos manejables o nulos. Pero la identificación de un problema público no es solo el señalamiento de una situación específica como tal, sino la descripción de

por qué esto resulta problemático, sus causas, consecuencias y motivaciones. Y esa definición termina estando en el liderazgo del *policy maker*.

Por ejemplo, acordemos que el consumo de drogas es un problema público. Además de ser un problema público, habría que ahondar más en él. En un primer momento podríamos considerar que esto es problemático porque representa un peligro e incentivo para los niños, niñas y adolescentes, además de promover y financiar cadenas productivas criminales. Pero es diferente si consideramos que esta situación es un problema público porque resulta en una degeneración de los proyectos de vida de las personas adictas y sus círculos familiares y cercanos.

El primer enfoque se intervendría, entre otras formas, con refuerzo y persecución militar a la producción y distribución, mientras la segunda situación se intervendría con un enfoque de salud pública y acompañamiento psicosocial al adicto. De ahí la frase de cómo se entiende un problema, así se resuelve. Reconocer estos límites es un acto de responsabilidad pública y académica que da a entender que no todo tiene una misma solución que provenga de un mismo agente.

Dicho lo anterior, aún permanece en el aire un gran interrogante: ¿cómo ahondar esfuerzos en reconciliar o fortalecer la relación ciudadanía-Estado en aras de tomar mejores decisiones públicas?; ¿cómo modernizar el contrato social? No hay una respuesta definitiva, pero sí una aproximación a la misma: tal y como lo argumentan Cárdenas y Eslava (en Eslava, 2017),

es necesario comprender y reforzar la interacción entre racionalidad humana y las reglas y normas sociales que las personas han diseñado para regular su comportamiento, en aras de identificar de manera adecuada el problema público y proponer la solución adecuada.

A renglón seguido, la legitimidad de las acciones o intervenciones de cultura ciudadana y cambios comportamentales a llevar a cabo requieren de un proceso amplio, democrático y con un alto saldo pedagógico. Son las personas, a fin de cuentas, quienes legitiman la intervención pública. La construcción de confianza debe ser un ejercicio permanente en el cual un solo agente no defina qué es lo bueno y qué es lo malo, qué es lo considerado deseable o indeseable para una comunidad.

Diseño institucional de la administración pública

El diseño institucional de la administración pública implica, en términos de eficiencias, un principio de objetivos, capacidades y coordinación. Esto es, el impacto del actuar del Estado –tanto en alcance, calidad y eficiencia– depende, entre otras cosas, de la infraestructura organizacional del cuadro administrativo estatal.

En este apartado se plantea la discusión de cómo, cuando los gobiernos deciden integrar en su actuar el enfoque de las ciencias comportamentales, incorporan unidades, equipos o espacios de generación y ejecución de estrategias que tienen gran repercusión en el resultado final.

Cuando se hace referencia a la manera nos debemos remitir a tres características de cómo el diseño institucional de la administración pública puede concebir su infraestructura organizacional; a saber: (i) competencias, (ii) dependencias, y (iii) recursos. Las competencias son las atribuciones y alcances misionales del actor específico (Competencias Secretaría de Seguridad). Estas se pueden resumir partiendo de pregunta: ¿qué se espera de esta unidad? Las dependencias son las obligaciones, necesidades y aspectos que supeditan la acción de una unidad específica a factores y unidades externas. Las dependencias se pueden identificar respondiendo a la pregunta: ¿de qué y quiénes depende esta unidad? (Dependencias Secretaría de Seguridad). Finalmente, los recursos consisten en los medios, factores y capacidades con las que cuenta una unidad –tanto fijos como variables– para cumplir con sus competencias. Los recursos se pueden identificar partiendo de la pregunta: ¿con qué recursos cuenta esta unidad? (Recursos anuales Secretaría de Seguridad).

Teniendo en cuenta entonces los aspectos anteriormente señalados, es preciso plantear que la discusión en torno a si las unidades de generación y ejecución de estrategias con enfoque de ciencias de comportamiento desde la administración pública deben partir de su componente sustancial y misional o desde las capacidades de gestión y articulación.

Por ejemplo, si la Alcaldía de Medellín se plantea la ejecución de una estrategia con enfoque comportamental de Visión Cero para la disminución de siniestros y pérdidas de vidas en

el transporte, ¿debería esta estrategia formularse y ejecutarse –o al menos liderarse– por una unidad integrada a la Secretaría de Movilidad y Transporte, al Departamento Administrativo de Planeación o a la Oficina de Proyectos Estratégicos (la cual depende de la Secretaría Privada)?

Tal vez una respuesta inmediata a esta pregunta es que el deber ser dista del ser. Es decir, en términos prácticos esta ubicación realmente dependerá en gran medida de la voluntad política y la priorización que la misma le otorgue a la estrategia de nuestro ejemplo. Pero desde una evaluación descriptiva del diseño institucional del gobierno local en su aspecto formal, podría realizarse un ejercicio en torno a los tres aspectos mencionados anteriormente, y de cuál resultaría siendo la opción óptima para esta estrategia propuesta.

En recapitulación, en este apartado se invitan a discutir aspectos constitutivos del diseño institucional de la infraestructura organizacional de la administración pública que influyen en los alcances e impacto que puedan tener las estrategias con enfoque comportamental, desarrolladas por el Estado y cómo pensar las mismas como una oportunidad y no cómo un obstáculo.

Comentarios finales

A modo de recapitulación, en este apartado se expusieron discusiones para tener en cuenta las limitaciones de las intervenciones comportamentales desde el sector público. Se comenzó hablando sobre el concepto y su aplicación, pues esta no es

una varita mágica capaz de solucionar cualquier tipo de problema público; no existen métodos milagrosos que se ajusten a cualquier problema, espacio y contexto. Limitar el campo de aplicación de las ciencias del comportamiento es reconocer su utilidad como herramienta de política pública. Después, se habló del relacionamiento ciudadano-Estado, vinculación que supone la aparición y adopción de conceptos como el contrato social y el espectro de actuación del Estado. Conceptos que parten de preguntas, discusiones y despliegues respecto a lo que es socialmente deseable y la libertad para decidir de las personas. A partir de esto, se discutió sobre la responsabilidad que tienen los *policy makers* en el marco de dicho relacionamiento. Finalmente, se propuso un apartado acerca de cómo el diseño institucional también afecta la capacidad, alcance, eficacia y sostenibilidad de las intervenciones comportamentales en el sector público.

Además, quisiéramos agregar dos comentarios. En primer lugar, recordar el papel fundamental de la academia en el sector público. Jon Elster, en “La crisis de las ciencias sociales” (2013), específica respecto a esto que las ciencias sociales tienen una gran responsabilidad en las políticas públicas, puesto que su función en la producción de conocimiento y evidencia tiene una repercusión directa en la realidad, y puntualiza que se debe tener cuidado no solo con el daño, sino con el desperdicio de tener enfoques, teorías y conocimiento con alcances no eficaces o peligrosos y que son utilizados a mansalva en el sector público. Esther Duflo, en “The Economist as Plumber” (2017), también

hace un llamado en este sentido, cuando habla del *mindset* de los economistas como técnicos formados en la academia y con repercusión en las políticas públicas, los cuales deben seguir el rol de los plomeros: encuentran, reparan y vigilan las fugas de agua; haciendo de esto una analogía con la estructura del Estado y cómo los técnicos deben conocer qué funciona y qué no para así aumentar la eficacia y disminuir la corrupción.

Finalmente, en segundo lugar, recordar el propósito último de este capítulo, el cual es generar conversaciones y discusiones alrededor de las intervenciones con enfoque comportamental en el sector público y tener en cuenta también sus limitaciones y alcances. Es importante el conversar y conocer qué se puede generar y qué no, así como el daño, el desperdicio y las externalidades que implica utilizar un enfoque de manera errada o generalizada. En últimas, que el Estado junto a sus intervenciones y políticas públicas, dispone de una caja de herramientas con taladros, desatornilladores, alicates, y, también, martillos. Pero no solo ellos. Y que los problemas, no son todos clavos.

Referencias

- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra de la corriente: cómo pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Bogotá: Paidós.
- Duflo, E. (2017). The Economist as Plumber, *American Economic Review*, 107(5), 1-26.
- Elster, J. (2013). La crisis de las ciencias sociales, *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 14(1). Disponible en: <https://bit.ly/3qDxR5F>

- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades: una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Locke, J. (2008). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México, D. F.: Porrúa.
- Mockus, A. (2004). Ampliación de los modos de hacer política. *La démocratie en Amérique latine: un renouvellement du personnel politique*, 2-3.
- Mockus, A., Murraín, H., y Villa, M. (2012). *Antípodas de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. Bogotá: BID y Corpovisionarios.
- Sabine, G. H. (1994). *Historia de la teoría política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics, *American Political Science Review*, pp. 1033-1053.
- Sartori, G. (2002). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.