



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO CONDUCTUAL. UNA REVISIÓN DE DOS CASOS DE ESTUDIO SOBRE EL  
COMPORTAMIENTO PARA EL DISEÑO DE ACCIONES DE GOBIERNO**

**TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS  
PRESENTA:**

**VÍCTOR ALAN CABRERA SANTOS**

**TUTOR:  
RICARDO UVALLE BERRONES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ENERO DE 2022**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

---

---

**EL DESEMPEÑO DEL GOBIERNO CONDUCTUAL. UNA  
REVISIÓN DE DOS CASOS DE ESTUDIO SOBRE EL  
COMPORTAMIENTO PARA EL DISEÑO DE ACCIONES DE  
GOBIERNO**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

**VICTOR ALAN CABRERA SANTOS**

ASESOR: RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA

2022

## Índice

Introducción .....	3
Primer capítulo. El contexto de la perspectiva conductual en la época contemporánea. Apuntes sobre sus herramientas y procesos .....	26
1.1. El análisis del comportamiento y sus instrumentos: dos elementos clave para comprender la perspectiva conductual .....	26
1.2. El énfasis en la conducta. Del conductismo a las ciencias del comportamiento. ....	36
1.3. La relevancia del proceso de economización de la época contemporánea para los estudios del comportamiento .....	54
Segundo Capítulo. La transformación del gobierno en perspectiva. Gerencia pública, gobernanza y políticas públicas rumbo al enfoque conductual. ....	68
2.1. Gobierno, burocracia y administración pública. Planteamientos básicos .....	68
2.2. La elección racional y su importancia para el gobierno y la administración pública .....	81
2.3. Optimización y eficiencia administrativa en la nueva gerencia pública y la gobernanza .....	102
2.4. (Re)comprender el comportamiento desde la esfera de las políticas públicas. Un acercamiento conceptual .....	124
Tercer capítulo. El enfoque conductual y su aplicación en la esfera del gobierno. ....	137
3.1. Las tres dimensiones de la conducta .....	137
3.2. La importancia de la racionalidad limitada y los heurísticos para la toma de decisiones. Dos sistemas fundamentales.....	149
3.3. Diseño de herramientas cognitivas: aversión a la pérdida, optimismo ilusorio y efectos marco. ....	158
3.4 Una justificación ética para el gobierno conductual: el paternalismo libertario .....	179
3.5. Corrientes conductuales para el gobierno y las políticas: el empujón, la deliberación y el direccionamiento conductuales. ....	187
Cuarto capítulo. Las implicaciones del empujón conductual para el gobierno y las políticas .....	198
4.1. Metodología para el diseño de empujones conductuales (nudges) .....	198
4.2. El empujón como pilar esencial de la política de orientación conductual .....	211
Conclusiones .....	223

## Introducción

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI los avances científicos y tecnológicos –tanto en ámbitos relacionados con las ciencias naturales, como en los vinculados con las ciencias sociales–, nos han permitido comprender de mejor forma los fenómenos que nos rodean.

Prueba de ello son descubrimientos importantes en las ciencias naturales, como la confirmación de la existencia del bosón de Higgs o la decodificación completa del genoma humano –ambos aportes, por cierto, bastante importantes y significativos que amplían las posibilidades de disciplinas científicas como la física de partículas y la biología molecular–.

De forma similar, aunque con obvias diferencias, las ciencias sociales han aportado a nuestra comprensión de los fenómenos humanos nuevas perspectivas en torno a sus sistemas de convivencia –pero, particularmente, en torno a sus conductas observables– y, por ende, en torno a las formas en las que son planteados los problemas públicos y sus posibles soluciones.

Si el siglo XIX vio nacer diversas ciencias sociales, como la sociología y la psicología, y el siglo XX pasó a convertirse en el siglo de la consolidación de la mayoría de las ciencias relevantes, como la economía y la cibernética, el siglo XXI parece ser un siglo que se mueve por el terreno de la interdisciplina y la interconexión entre distintos saberes. Cabe aclarar, no obstante, que la vinculación entre diversos campos de conocimiento lleva dándose desde mediados del siglo pasado.

Los avances científicos de la actualidad –mismos que han tratado de comprender los fenómenos que se relacionan con la actuación humana– nos han permitido, a su vez, tener una noción mucho más completa de las motivaciones y razones que llevan a las personas a comportarse de la forma en que lo hacen.

A fin de cuentas, uno de los objetivos primordiales de las ciencias sociales radica en la búsqueda de explicaciones sobre la conducta de los individuos desde sus diferentes ámbitos de observación: en economía, la explicación se da bajo contextos

de escasez de bienes y recursos; en ciencia política, mediante el establecimiento de las relaciones de poder en el Estado y sus implicaciones y consecuencias; en administración pública, a través del entendimiento de las funciones e inercias organizacionales en los aparatos públicos del gobierno; en psicología, a través de diversos análisis sobre el pensamiento, la cognición y el aprendizaje, etc.

Pese a las diferencias entre cada uno de estos campos de conocimiento, y sus niveles respectivos de especialización, el centro de sus discusiones, teorías y explicaciones estriba en la actuación humana y sus características.

De ahí que sea posible establecer nexos o conexiones entre estos campos de estudio, al grado de crear (dadas las condiciones y necesidades propias de cada acercamiento teórico y conceptual), nuevas disciplinas derivadas. Tal es el caso de la economía del comportamiento y de las neurociencias sociales, ambos campos interdisciplinarios que nos han facilitado la tarea de explicar el funcionamiento de nuestro cerebro y nuestra conducta en sociedad.

Por tanto, si la economía del comportamiento es el resultado de combinar economía y psicología, y las neurociencias sociales nacen de la conjunción de los estudios del cerebro y la sociología, una propuesta conceptual como la que se pretende desarrollar en este texto, con la noción de gobierno conductual, tiene en su haber la difícil tarea de conjuntar no sólo los campos de conocimiento anteriormente mencionados, sino otros campos afines, como el de las políticas públicas, los estudios organizacionales, la ciencia política y la administración pública.

El gobierno conductual que aquí se trata de formular y explicar es un gobierno que incorpora, a través de la conformación de agencias especializadas, los conocimientos y descubrimientos de diversas ramas de conocimiento, como la psicología cognitiva y la economía conductual, para plantear soluciones novedosas a los problemas públicos contemporáneos.

Se diferencia de las nociones y conceptualizaciones anteriores de gobierno en una simple cuestión trascendental: en lugar de centrarse en atender las necesidades de las personas desde una perspectiva que incorpora únicamente elementos

racionales y formales, el gobierno conductual se vale del análisis de aquellos aspectos no racionales presentes en la toma de decisiones.

Este cambio de paradigma es bastante significativo ya que pasa de la tradicional concepción del ser humano entendido como un ente puramente racional –homo economicus–, a una que reconoce que los individuos no son siempre racionales y que, de hecho, suelen guiar su comportamiento atendiendo más a sus emociones, suposiciones o sesgos personales, que a las razones objetivas.

Con este cambio de perspectiva no sólo se modifica nuestra comprensión de la conducta social e individual de las personas, sino nuestra forma de acercarnos, desde la esfera del gobierno, a los problemas públicos de la actualidad. En pocas palabras, uno de los objetivos primordiales del gobierno conductual es construir y diseñar políticas capaces de actuar en función del comportamiento de las personas, en lugar de que sean las personas las que deban adaptarse a las políticas.

### **El cerebro como punto de partida**

Antes de explicar a detalle todo lo concerniente al gobierno conductual, considero necesario precisar algunas nociones básicas sobre el cerebro y su funcionamiento.

Como bien se sabe, el cerebro es el centro de control de las operaciones biológicas de los seres vivos. En los humanos pesa, en promedio, un kilo y doscientos gramos, y está compuesto por neuronas y glías que se encargan del procesamiento de la información y de la realización de las actividades neuronales y físicas.

Mediante impulsos electromagnéticos el cerebro manda señales a todo el cuerpo. Dichas señales se encargan de regular las funciones naturales y la mayor parte del comportamiento de los individuos.

Es, en síntesis, una maquinaria biológica capaz de realizar múltiples operaciones que, pese a lo que se pueda suponer, son, en su mayoría, bastante desconocidas para nosotros. El desconocimiento de las funciones que realiza el cerebro la mayor parte del tiempo ha terminado por revelarnos algo que aún puede parecer increíble:

que, de hecho, nuestro *yo consciente*, ése que se vale de la racionalidad para actuar y explicarse el mundo, no es el que controla la totalidad de los comportamientos que realizamos.

Permítaseme hacer una analogía. Cuando en 1610 Galileo confirmó, mediante una de sus invenciones más significativas –el telescopio–, que la tierra no era el centro del universo sino que era un cuerpo celeste que giraba alrededor de un astro mayor, la teoría ptolemaica de las esferas celestiales pasó a ser una teoría obsoleta y, por lo tanto, errónea.

En consecuencia, la suposición de la tierra entendida como centró del universo transitó, en los años venideros, hacia la esfera de lo risible. Aunque es importante señalar que durante los años posteriores al descubrimiento de Galileo, la incredulidad y el malestar entre algunas comunidades académicas y eclesiásticas se hicieron bastante evidentes, de tal suerte que una cantidad considerable de individuos se negó a creer que la tierra no era el centro del universo –algunos pensadores de la época, incluso, se negaron tanto a creerlo que encerraron a Galileo en una mazmorra de la inquisición–.

No obstante, la realidad objetiva estaba allí fuera y era accesible a cualquiera con un telescopio lo suficientemente potente como para observar el cielo y comprobarlo por sí mismo.

De forma similar al descubrimiento de Galileo, en tiempos más cercanos, los neurocientíficos y psicólogos contemporáneos –como David Eagleman y Daniel Kahneman– han descubierto que el yo consciente –o yo racional– no es el centro de las actividades del cerebro.

De hecho, de la misma forma en que descubrimos que el sistema solar se encuentra en la periferia de la Vía Láctea –más específicamente en el brazo de orión–, también descubrimos que nuestra parte racional se halla, a su vez, en la periferia del cerebro –más específicamente en el lóbulo frontal–.

Como aclaró uno de los neurocientíficos más destacados de la actualidad: “Lo primero que aprendemos al estudiar nuestro propios circuitos es una lección muy

simple: casi todo lo que hacemos, pensamos y sentimos no está bajo nuestro control consciente” (Eagleman, 2011, p. 9).

¿Qué significan, para los estudios de las ciencias sociales, lo que ha señalado Eagleman? Pues que para estudiar a los individuos que viven en sociedad debemos comprender que la mayoría de las decisiones y pensamientos que realizan de forma cotidiana son el resultado de elecciones automáticas ideadas y ejecutadas por sus cerebros.

Al uso cotidiano de las elecciones inconscientes Kahneman llamó sistema 1 o sistema automático –primer pilar de su llamada «arquitectura de la cognición»<sup>1</sup>. En resumen, y como sugiere el mismo Eagleman (ibíd., p. 10): “Los cerebros se dedican a reunir información y a guiar nuestro comportamiento de manera adecuada. Tanto da que la conciencia participe o no en la toma de decisiones. Y casi nunca participa. Si hablamos de ojos dilatados, celos, atracción, afición a la comidas grasas, una gran idea que tuvimos la semana pasada, la conciencia es la que menos pinta en las operaciones del cerebro. Nuestros cerebros van casi siempre en piloto automático, y la mente consciente tiene muy poco acceso a la gigantesca y misteriosa fábrica que funciona debajo”.

Pero el cerebro, pese a ser una portentosa máquina de tomar decisiones, no está exento de incurrir en errores y equívocos bastante significativos. Si bien este aparato biológico tiene la capacidad de procesar un sinnúmero de actividades simultáneas, no siempre juzga las decisiones en función de los beneficios máximos e, incluso, tiende a tomar malas decisiones a largo plazo. Veamos, cuando menos brevemente, parte de este hecho tan peculiar.

---

<sup>1</sup> La arquitectura de la cognición es un mecanismo existente en el cerebro que parte de la diada pensamiento-acción y que suelen usar los individuos para tomar decisiones de forma regular, tanto consciente como inconscientemente. Se divide en dos sistemas: el sistema 1 o sistema automático, y el sistema 2 o sistema reflexivo. El sistema 1 funciona la mayor parte del tiempo mientras que el sistema 2, propio del pensamiento racional, se activa en momentos específicos y de relevancia para el sujeto decisor. Para más información véase el tercer capítulo de esta investigación.

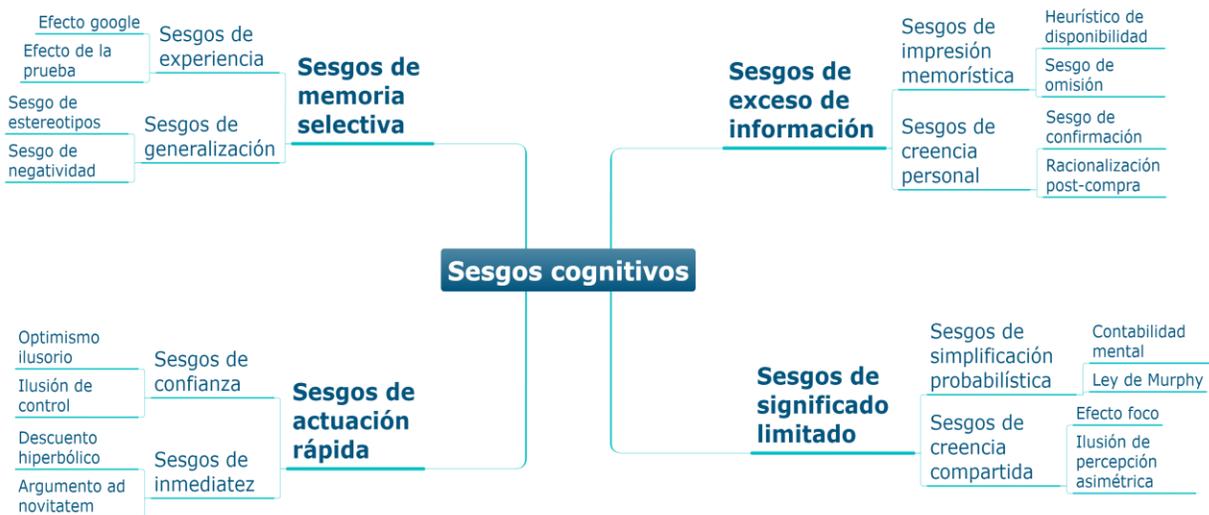
## El error como constante

Decir que los seres humanos toman malas decisiones no es una cuestión novedosa. Lo novedoso en torno a esta afirmación, empero, reside en la capacidad que se tiene hoy en día para explicar las razones por las que las personas toman malas decisiones.

Desde Sigmund Freud, algunos de los estudiosos más importantes de la mente humana han tratado de explicar la tendencia de los individuos a incurrir en equívocos y errores de apreciación sobre la realidad inmediata. Pero lo cierto es que, hasta hace no mucho tiempo, parte del mapa que explica esta cuestión comenzó a ser revelado.

El factor que explica la tendencia de los individuos a cometer errores se conoce como sesgo cognitivo. Los sesgos cognitivos son efectos psicológicos que generan desviaciones en el procesamiento mental y que, por ende, producen distorsiones e interpretaciones equivocadas sobre aspectos de la realidad percibida. Existe una gran variedad de sesgos cognitivos, los suficientes como para realizar una investigación propia. Sin embargo, y para los requerimientos del presente trabajo, la siguiente figura 1 muestra una selección de algunos sesgos cognitivos presentes en la toma de decisiones.

Figura 1. Códice de sesgos cognitivos



Tomado de Benson y Manoogan III (2019). Existe una amplia gama de sesgos cognitivos, sin embargo, como no son relevantes para esta investigación preferí disponer de un número limitado de ellos para ilustrar su diversidad.

La agrupación general de los sesgos cognitivos aquí mostrada responde a las necesidades de los individuos en función del tipo de decisión que pueden tomar. Dicha agrupación fue categorizada y hecha algoritmo por los especialistas de la conducta Benson y Manoogan, y se explica de la siguiente forma: cuando se tiene demasiada información relativa a una decisión posible, los seres humanos utilizan los sesgos de exceso de información, como los sesgos de impresión memorística y los sesgos de creencia personal; cuando la situación carece del significado suficiente para el individuo, éste se vale de la utilización de los sesgos de significado limitado, como los sesgos de simplificación probabilística y los sesgos de creencia compartida; cuando los individuos necesitan tomar una decisión con rapidez y prontitud, se valen de los sesgos de actuación rápida, como los sesgos de inmediatez y los sesgos de confianza; y, por último, cuando los individuos necesitan seleccionar parte de la información acumulada en la memoria, recurren a los sesgos de memoria selectiva, como los sesgos de experiencia y los sesgos de generalización.

Cada una de estas agrupaciones de sesgos, como muestra la figura 1, pueden dividirse en sesgos más específicos. A la fecha, y gracias a los estudios de los últimos cuarenta años sobre la conducta, se han descubierto más de cien sesgos cognitivos. Para explicar, aunque sea brevemente, parte de esta categorización, desglosaré una parte de los sesgos de actuación rápida.

Bajo determinadas circunstancias, los seres humanos se ven en la necesidad de actuar con rapidez al momento de tomar decisiones, ya sea porque la situación en la que se encuentran así lo amerita o porque necesitan hacer una actividad en el menor tiempo posible.

Dado que no tienen la posibilidad de detenerse a contemplar todos los cursos de acción posibles, recurren a heurísticos y sesgos cognitivos para facilitar las tareas. No se ha comentado hasta el momento, pero los heurísticos son atajos mentales a

los que recurrimos para tomar decisiones. Son sesgos cognitivos que generan distorsiones mentales generalmente positivas<sup>2</sup>. Existe una gran variedad de sesgos cognitivos a los que el sujeto puede recurrir para actuar con rapidez. Aquí se comentarán, en esencia, dos categorías esenciales.

Dado que es necesario decidir con rapidez, en ocasiones recurrimos a los sesgos de inmediatez para tomar decisiones. Estos sesgos parten del supuesto de que el sujeto decisor no considera ni el futuro ni el pasado para tomar una decisión, sino el instante presente e inmediato que se le presenta.

Un par de ejemplos de este tipo de sesgos se hallan en el llamado descuento hiperbólico y en el argumento ad novitatem. El primero ha sido descrito ampliamente por autores norteamericanos como Thaler y Sunstein (2018) y por autores mexicanos como Campos (2017); el segundo parte de una falacia lógica.

El descuento hiperbólico suele estar relacionado con la actividad económica de los seres humanos, más específicamente con las ganancias y el consumo. Consiste en restarle importancia a los eventos futuros en beneficio de los eventos presentes. Por ejemplo, recibir dinero o comprar un artículo en el presente resulta más valioso, en términos subjetivos, que recibir una mayor cantidad de dinero o un número más elevado de artículos en el futuro.

Este sesgo tiene sus repercusiones en el comportamiento de los individuos frente a las ofertas de mercado –véase las ofertas de consumo como las del black friday– o frente a los planes de ahorro para el retiro.

En términos de políticas con perspectiva conductual, cuando se plantea la seguridad social bajo estos términos es necesario que los arquitectos de la decisión o los especialistas de política consideren la importancia del sesgo del descuento hiperbólico, ya que es un sesgo que deben enfrentar a menudo.

---

<sup>2</sup> En el capítulo 3 se especifican los tipos de heurísticos y sus características principales.

Dado que los beneficios del ahorro para el retiro se consideran bastante alejados en el tiempo, las personas suelen recurrir a los sesgos de inmediatez para no aumentar sus aportaciones o, incluso, para reducirlas.

Por su parte, la falacia del argumento ad novitatem sostiene que un planteamiento es mejor que los demás dado que es el más novedoso. Por ejemplo, hacer una afirmación diciendo que la vida actual es mejor que la pasada sólo por la presencia de mejoras tecnológicas no tiene por qué ser verdadera.

Otra categoría de sesgos derivados de los sesgos de actuación rápida puede hallarse en los llamados sesgos de confianza. Estos sesgos parten del supuesto de que para actuar oportunamente, los individuos deben confiar en sus capacidades y que dichas capacidades tendrán consecuencias positivas no sólo en ellos sino en lo que les rodea. Dentro de una larga lista de sesgos de confianza decidí resaltar dos: el sesgo de la ilusión de control y el sesgo del optimismo ilusorio.

De hecho, en el terreno de la toma de decisiones, ambos sesgos suelen complementarse bastante bien. El sesgo de la ilusión de control parte del supuesto de que los seres humanos son capaces de controlar o de influenciar aquellos hechos o acontecimientos en los que no tienen ningún tipo de control.

El sesgo del optimismo ilusorio parte de la idea de que, en contextos con incertidumbre, los seres humanos tienden a sobrestimar las probabilidades altas y a subestimar las probabilidades bajas. Por ejemplo, sobre la ilusión de control, acciones tan irracionales como soplar los dados en una apuesta para darle suerte a nuestro tiro y que salgan los números anhelados –pese a que la aleatoriedad sea indiferente a nuestros deseos–, o apretar varias veces el botón de un ascensor o el de un semáforo para avanzar con mayor prontitud, forman parte de este tipo de distorsiones mentales.

Pero la cosa tiende a complicarse cuando se trata de inversiones a largo plazo o inversiones en la bolsa. Aquí es donde el sesgo de la ilusión de control se mezcla con el sesgo del optimismo ilusorio. Ante situaciones en las que el individuo no tiene ningún control, como el comportamiento de las bolsas de valores, la ilusión de

control opera haciéndole creer lo contrario e, incluso, si se le suma el sesgo del optimismo ilusorio, dicha situación puede agravarse debido a que se sobrestimarán las bajas probabilidades de mejorar una situación adversa en la bolsa.

Algunos estudios, como los de Thaler (2018) y Akerlof y Shiller (2016) demuestran que aquellas personas con mayor experiencia en determinadas actividades tienden a recurrir con menor frecuencia a este tipo de sesgos dado que, frente a situaciones adversas, éstos suelen moverse con mayor cautela, permitiendo, por ende, la activación de su sistema reflexivo en aras de no sucumbir ante la falta de autocontrol.

Sin embargo, no todas las personas se hacen expertas en temas concernientes a las finanzas y la economía, como se vio reflejado en la burbuja inmobiliaria que sacudió la economía norteamericana en el 2008. La presencia de algunos de estos sesgos pudo influir, en gran medida, en el comportamiento de los mercados.

Como ha podido observarse, los sesgos cognitivos y los heurísticos forman parte de nuestro cerebro y, por ende, de nuestro comportamiento humano. Recurrimos a ellos con bastante frecuencia para tomar decisiones pese a los errores en los que podamos incurrir con su utilización.

Podría decirse, en pocas palabras, que la presencia de los sesgos cognitivos y los heurísticos en nuestra vida cotidiana es innata de nuestra condición de seres pensantes y emocionales. Por fortuna, en la época actual, y en los años venideros, seremos capaces de desentrañar los pormenores del sistema automático que opera regularmente en el cerebro y que influye, a su vez, en nuestro comportamiento y en nuestras decisiones.

Aunque, dicho sea de paso, desde hace varias décadas diversas agencias de publicidad y de marketing, así como diversos actores privados que operan en el mercado, se han valido de los descubrimientos de las ciencias del comportamiento para influenciar, e incluso manipular las acciones y las decisiones de los individuos.

Las ventajas potenciales de los descubrimientos relacionados con los sesgos cognitivos nos han demostrado que no sólo es posible identificarlos, sino dirigirlos y

activarlos en determinados contextos de decisión. Dichos contextos de decisión son creados o modificados por los llamados arquitectos de la decisión (que se explicarán en el primer y tercer capítulo) para influir en gran medida en las decisiones finales de los individuos y en su manera de percibir las elecciones que han tomado.

### **El problema de la manipulación**

El 4 de diciembre de 2009 apareció, en el blog corporativo de google, una entrada que cambió significativamente la relación entre el motor de búsqueda y los usuarios.<sup>3</sup> Dicha entrada, en resumidas cuentas, anunciaba el comienzo de las búsquedas personalizadas. Esta actualización del algoritmo financiero de google pasó a transformar, de manera bastante significativa, la forma en la que las personas buscaban información en internet.

No pasó mucho tiempo para que otras plataformas relevantes como Facebook, Twitter y Netflix utilizaran algoritmos similares. ¿Pero que implicó para el mercado el comienzo de las búsquedas personalizadas en internet? Implicó, en pocas palabras, que los algoritmos de Google pasarían a determinar las opciones de búsqueda en función de las preferencias individuales.

Este cambio es bastante relevante porque limita a los usuarios a recibir sólo aquella información relacionada con sus preferencias, fomentando así la aparición de un sesgo conocido como sesgo de confirmación. El sesgo de confirmación parte del supuesto de que la información que recibimos de forma constante tiende a favorecer nuestras propias creencias, suposiciones o hipótesis, restándole importancia a otras opciones o alternativas que puedan existir en el medio.

Por tanto, este condicionamiento en internet no sólo fomenta este tipo de sesgos sino que da cuenta de las estrategias que las corporaciones utilizan en internet para adueñarse de nuestra información personal en aras de ofrecer espacios para anuncios a otras empresas y que, finalmente, nosotros, como seres humanos

---

<sup>3</sup> Eli Pariser (2017) describió, de manera más precisa, todo lo relacionado con este evento y sus implicaciones en su libro *El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos*.

incapaces en la mayoría de los casos de controlar nuestros sesgos cognitivos y heurísticos, compremos los productos que estas empresas nos ofrecen.

Sin embargo, esta cuestión manipulativa no se detiene aquí. Diferentes empresas privadas, en su mayoría originarias de Estados Unidos, han aprovechado los conocimientos de las ciencias del comportamiento para aprovecharse de las debilidades biológicas de los seres humanos y su incapacidad para controlar sus impulsos.

Mediante agencias de publicidad y marketing, que han avanzado desde la década de los sesenta en asuntos relacionados con los deseos de los consumidores, las grandes empresas transnacionales pasaron a convertirse en los primeros arquitectos de las decisiones. A su manera, han sido capaces de aprovechar los sesgos cognitivos, como el efecto marco y el efecto certidumbre, para orientar las preferencias de los consumidores hacia su propio beneficio.

Por consiguiente, tanto en internet como en la vida cotidiana somos bombardeados con información diseñada exclusivamente para llamar nuestra atención y para enmarcar nuestras posibles decisiones. Los anuncios disponibles en las páginas de internet que frecuentamos son el resultado de nuestras preferencias. Con ello, de una u otra forma, los buscadores de google o similares saben, incluso mejor que nosotros mismos, lo que queremos y necesitamos.

Cabe recordar que el cerebro trabaja la mayor parte del tiempo con el sistema automático y, en consecuencia, no siempre permite que nos percatemos de toda la ingeniería y el diseño detrás de las opciones que en apariencia escogemos libremente.

Las influencias externas sobre nuestros comportamientos individuales y sociales son cada vez más constantes y más visibles. Sólo hay que desbloquear el celular, abrir una red social o asistir a un centro comercial para darse cuenta de la autoridad desmedida que las empresas ostentan sobre nuestra vida diaria. Y, sin embargo, la mayoría de nosotros parece no tener tanto problema con este tipo de intervención.

Por ende, el argumento que ha comenzado a visualizarse en los últimos años es el que respalda la intervención conductual desde la esfera del gobierno. El razonamiento parte del supuesto de que sí las empresas privadas intervienen, de forma directa o indirecta, en los procesos de toma de decisiones de los individuos, el gobierno debe recurrir a dichos métodos para mitigar las distorsiones que los agentes del mercado realizan sobre las personas.

Además, este gobierno debe reformular éticamente dichos procesos de intervención. Por esta razón, el gobierno conductual busca mejorar los mecanismos mediante los cuales se resuelven los problemas públicos al recurrir a procesos que (re)comprendan la toma de decisiones al interior del gobierno y su administración. Hablemos, pues, sobre estos cuestionamientos relevantes.

### **Hacia el gobierno y las políticas de orientación conductual**

La propuesta inicial de un gobierno conductual nació en el Reino Unido, en 2010, durante el gobierno de David Cameron, y se amplió a Estados Unidos, en el 2015, durante el segundo mandato de Barack Obama. La intención fue clara: aprovechar los descubrimientos de las ciencias del comportamiento para diseñar y mejorar las políticas públicas.

Por razones como éstas puede considerarse a este nuevo concepto, es decir, al concepto del gobierno conductual, no sólo como parte de una transformación en el paradigma del quehacer gubernamental por el cambio de perspectiva en torno a los seres humanos y la forma en la que toman decisiones, sino porque también modifica, al menos en parte, la estructura interna de la administración.

Los equipos de ideas conductuales que se diseñaron desde estos espacios fueron contruidos como agencias que dependieron de las oficinas del gabinete de ambos países anglosajones y que, en su momento, estuvieron conformados por diversos especialistas en materia conductual, mismos que le imprimieron una visión novedosa y distinta a los problemas públicos.

Mediante la comprensión del funcionamiento del cerebro y del comportamiento derivado de la toma de decisiones, los especialistas de la conducta brindaron sugerencias y recomendaciones a los hacedores de política pública, con resultados mayormente positivos –uno de los casos analizados al final de este trabajo da cuenta de ello–, al grado de que el equipo de ideas conductuales del Reino Unido (BIT, por sus siglas en inglés) terminó por ofrecer sus servicios a otras instancias de gobierno en diferentes partes del mundo.

Hoy en día este equipo se ha consolidado como una consultoría especializada en el enfoque conductual de gobierno. Sobre esto último cabe aclarar que este enfoque –que se analizará a detalle en el tercer capítulo– no ha pasado a reemplazar los enfoques y esquemas anteriores –como el enfoque gerencial o el enfoque de la gobernanza–, sino que ha pasado a desarrollar su propia perspectiva e, incluso, ha respondido a valores administrativos ya tradicionales, como la optimización y la eficiencia de los recursos disponibles.

Además, también responde a los supuestos más recientes de la democracia contemporánea al interior de las agencias del aparato gubernamental, como la inclusión social y la elaboración de políticas públicas.

Por consiguiente, la noción de gobierno conductual no está exenta de consideraciones propias de la idea de gobernar en gobernanza considerando no sólo a las personas y sus decisiones, sino a los mercados, los costos, las oportunidades y las regulaciones públicas.

Como sugirió Peters (2004, pp. 85-86) en su momento: “En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador”. Por tanto, el gobernar en gobernanza considerando el factor conductual no se inscribe únicamente en aquellos procesos que suponen la cooperación entre actores ya conocidos, sino la incorporación de otros actores y otros conocimientos que, en correlación con el público, sean capaces de mejorar los procesos de toma de decisiones y de políticas.

Estas características, y otros elementos relevantes, se revisarán a detalle en el segundo capítulo. Por lo pronto es necesario señalar que esta investigación, además de centrar sus intenciones en esclarecer diversos elementos asociados a un nuevo término que ostenta el nombre de gobierno conductual, también se enmarca, de forma más general, en el conjunto de análisis sobre el desempeño gubernamental –y de los procesos públicos e institucionales–, desde una posición innovadora que busca medir la efectividad de las intervenciones públicas estimando los posibles comportamientos individuales. En este elemento esencial se halla la principal aportación de esta tesis.

Como bien se sabe, las justificaciones más comunes que dan pauta para la intervención de los gobiernos en la economía y los mercados suelen estar asociadas a la existencia de los monopolios, las externalidades, los bienes públicos, las asimetrías de la información, la redistribución de la riqueza y la estabilización de los indicadores macroeconómicos.

En este texto se agrega otra justificación: la manipulación de las preferencias. Si grandes empresas como Google, Facebook o Amazon aprovechan los sesgos cognitivos sin hacer conscientes o participes a las personas del tipo de orientación de las preferencias de la que están siendo participes, no sólo están limitando la libertad individual sino que están atentando contra ella.

Quiero sostener, por ende, que bajo estos escenarios, la inacción o no participación gubernamental no necesariamente supone la apertura de espacios para el pleno crecimiento y desarrollo de las personas. En este caso, la inacción gubernamental puede equivaler a una indiferencia política frente a la pérdida de libertad. De ahí que las ciencias del comportamiento sean tan importantes hoy en día. Conocer las particularidades de la toma de decisiones bajo contextos de incertidumbre no sólo abre el panorama de posibilidades para las empresas, también lo abre para los gobiernos.

A la pregunta hipotética de por qué los gobiernos deberían intervenir también en las preferencias no corresponde una respuesta simplista que sugiera que deben

hacerlo porque la iniciativa privada ya lo hace, sino una respuesta que considere, por sobre todo, la promoción de la libertad y del bienestar.

El Banco Mundial (2015, pp. 202-203) sopesó, cuando menos, tres elementos clave para abordar la intervención gubernamental en los comportamientos: 1) Si bien las personas suelen tomar decisiones que no siempre promueven su bienestar e, incluso, pueden tomar decisiones que no reflejen sus intereses a largo plazo cuando se valen de lo que les sugiere su sistema automático, esto no significa que, como gobierno, se les deba dejar continuar con esos cursos de decisión –aquí debe pensarse, por ejemplo, en las decisiones que suelen tomarse bajo contextos de pobreza y escasez–, sino utilizar los recursos disponibles para ayudar a los individuos a que cambien sus disposiciones mentales y alcancen sus metas y objetivos.

2) En ocasiones los gobiernos deben verse en la necesidad de intervenir en la toma de decisiones de los individuos porque ésta suele basarse en modelos mentales, presiones externas generadas por normas sociales específicas, o suposiciones internalizadas que no promueven los intereses de los mismos tomadores de decisiones.

3) Por último, las prácticas reforzadas socialmente, como los hábitos, usos y costumbres, tienden a impedir que las personas alcancen sus objetivos dado que se ven incapaces de concebir cursos de acción distintos a los que han tomado hasta el momento. En este caso, prácticas que promueven la discriminación y la desigualdad pueden guiar a la gente a asumir bajas aspiraciones, deseos o intereses sobre su futuro.

Algunas de estas razones son bastante significativas. Cambiar cursos de acción, hacer conscientes a los individuos de que las decisiones que toman no fomentan su bienestar, y contrarrestar los efectos nocivos de las prácticas socialmente reforzadas que fomentan la discriminación y la desigualdad, son algunos de los motivos por los que los gobiernos deben intervenir, de forma controlada y sin limitar la libertad individual, en los comportamientos individuales y sociales de la población.

Plantear, a partir de estos elementos, estrategias administrativas para atender problemas públicos y diseñar políticas con perspectiva conductual supondrá modificar la praxis de la administración y el gobierno, empezando por aquellas creencias, propias del análisis de política tradicional, de que los individuos siempre toman decisiones que favorecen sus propios intereses.

Incluso, los hacedores de política no están exentos de errores de apreciación –como los sesgos cognitivos o el uso de modelos mentales inadecuados– que pueden presentarse al momento del diseño o la ejecución de las políticas.

Por estas razones, principalmente, la presente tesis puede inscribirse en los estudios del gobierno con enfoques del siglo XXI. Las perspectivas nacidas en este siglo, como se comentó al principio, parten de consideraciones centradas, en esencia, en la interdisciplinariedad.

Aunque cabe señalar que los estudios del gobierno y de las políticas siempre han tenido acercamientos y aproximaciones emanadas de otras áreas de conocimiento, como la economía y la ciencia política. Sin embargo, además de acentuar esta condición interdisciplinaria con la incorporación de factores propios de las ciencias del comportamiento, este trabajo forma parte, a su vez, de las investigaciones que ponen especial interés en los criterios que permiten gobernar en gobernanza vía regulaciones, políticas, incentivos, intercambios, mercados y costos desde una posición novedosa y bastante particular.

Este hecho responde a las necesidades de las sociedades contemporáneas globalizadas, cada vez con más exigencias de participación activa en los procesos de gobierno pero, al mismo tiempo, con más dificultades para incidir en dichos procesos.

Factores como la desigualdad y la pobreza han pasado a ser estudiados ya no sólo como condicionantes económicos de determinados modos de vida y de apropiación del mundo, sino como elementos que tienen implicaciones de carácter psicológico y comportamental que pueden limitar el potencial y las oportunidades de las personas.

Atender estas exigencias y mejorar los mecanismos que permitan que los individuos se involucren en los procesos de gobierno y que, en consecuencia, vean modificada de manera positiva su participación en el espacio público es una de las tantas tareas que supone gobernar en el siglo XXI.

El concepto de gobierno conductual y sus implicaciones y particularidades, pretenden, en síntesis, abonar al desarrollo de procedimientos gubernamentales que faculten a los aparatos administrativos para mejorar la forma en la que se ofrecen soluciones a los problemas públicos de la actualidad.

### **Estrategia metodológica**

El alcance de esta investigación ahonda en criterios de orden explicativo. Busca, en esencia, delimitar y especificar los elementos más importantes en torno a la implementación de diversos conocimientos propios del enfoque conductual y su utilidad en la esfera del gobierno.

Por tanto, el objetivo principal estriba en la aplicación de dichos elementos en los procesos de gobierno y en las políticas públicas. La utilización aplicada de estos estudios supone nuevos retos y desafíos para los administradores y gobernantes porque implica un cambio de paradigma en la comprensión de los fenómenos humanos y en la manera en la que se toman decisiones de forma cotidiana.

Dicho cambio de paradigma se da gracias a una comprensión renovada de la conducta humana y mediante un tipo particular de análisis del comportamiento que va acompañado del uso de determinadas herramientas de intervención que modifican algunos aspectos vinculados con la implementación y formulación de políticas.

Partiendo de estas consideraciones se derivan varias preguntas de investigación, aunque la más importante es, por mucho, la siguiente:

- ¿cómo se aplican estos conocimientos de índole conductual en los procesos de gobierno?

De dicha pregunta se pretende, a lo largo de toda la investigación, especificar los principios bajo los que se rige el enfoque conductual, comenzando por sus nociones esenciales originadas en las ciencias del comportamiento –aunque más específicamente en la economía conductual–, para después, a partir de estas observaciones, alcanzar el objetivo de convalidar la siguiente hipótesis:

- Que la aplicación del análisis conductual en la formulación y desarrollo de instrumentos de políticas públicas trae consigo una mejora sustancial en los resultados esperados.

Además de la investigación documental y la explicación de la mayoría de elementos vinculados con el enfoque conductual, en este trabajo se trata de identificar la posición de este novedoso enfoque en el corpus general de los estudios del gobierno, además de aclarar, en último término, los instrumentos de los que se vale y la metodología de la que se dispone para usarlos. No obstante, cabe aclarar que en este trabajo sólo se detallan las peculiaridades de una herramienta en concreto: el empujón conductual.

En resumidas cuentas, cabe señalar que el presente trabajo consiste en delimitar las variables que permitan diseñar intervenciones conductuales tipo nudge mediante un estudio documental de las investigaciones más relevantes en la materia y mediante el análisis de dos casos de estudio que aplicaron estos conocimientos a sus intervenciones y obtuvieron resultados favorables. Las variables a considerar se desprenderán de los análisis realizados sobre el comportamiento y el adecuado diseño de mecanismos de intervención. Para ello, es decir para el desarrollo de este proyecto de investigación, se especificará la metodología que se ha diseñado para la creación de intervenciones conductuales tipo nudge y cómo se recurrirá a una serie de ejes, principios y dimensiones de diseño que permitirán incidir en la conducta de las personas, ya sea consciente o inconscientemente.

## **A modo de síntesis capitular**

El gobierno conductual y sus políticas nacen de la combinación de los elementos constitutivos del gobierno contemporáneo, como la gestión pública y la gobernanza, y los enfoques de psicología cognitiva y economía del comportamiento. Esta mezcla interdisciplinaria de criterios diversos ha traído consigo nuevas formas de comprender los problemas públicos, así como un importante cambio de paradigma sobre las decisiones racionales y sus consecuencias.

De tal modo que, para hacer comprensible la propuesta teórica del gobierno conductual, he decidido dividir el presente trabajo en cuatro secciones principales. La primera sección o capítulo se centrará, por una parte, en los aspectos metodológicos esenciales del trabajo y, por otra, en describir el ambiente social, político y económico que ha permitido el crecimiento de las ciencias del comportamiento como un conjunto de saberes científicos que han tratado de explicar la conducta humana.

De ahí que esta búsqueda encuentre su razón de ser en un escenario global donde el interés por desentrañar el comportamiento humano se enlaza con la cada vez más marcada intención por parte de los mercados de aumentar la productividad a través de la optimización y la eficiencia.

En el segundo capítulo se hará una revisión histórica y descriptiva de los principales elementos del gobierno contemporáneo. Pasando de la incorporación de elementos del sector privado en el sector público en materia de eficiencia y gestión –lo que trajo consigo la conceptualización de la nueva gerencia pública de visión neoinstitucional–, y, después, entendiendo a la gobernanza como patrón o modo de dirección de la sociedad –misma que ha permitido, dicho sea de paso, incorporar de forma coordinada diversos actores en la toma de decisiones públicas–, se abre paso una tercera vía –el enfoque conductual– que recupera algunos elementos de los supuestos teóricos y empíricos de ambos modelos, pero desde una posición centrada en la descripción de la conducta humana.

Esta descripción tiene la finalidad de establecer una serie de principios empíricos que permitirán enmarcar las decisiones de los individuos y orientarlas hacia el bienestar. Esto último, cabe mencionar, se ha vuelto bastante polémico ya que en dicho supuesto –el del bienestar– descansa la semilla de un tipo particular de manipulación política.

De forma concreta, la intervención conductual supone que un tomador de decisiones perteneciente al sector público, con los conocimientos técnicos y científicos suficientes sobre psicología cognitiva y economía conductual, enmarcará las decisiones de los individuos para que estos escojan una opción preferente –la opción que el tomador de decisiones considera *la mejor* en función de determinado objetivo–, arguyendo que tal elección le supondrá beneficios o le hará reflexionar sobre su condición en diferentes asuntos de su vida privada, ya sea en materia de salud, finanzas, cultura y ahorro, entre otras.

La explicación principal de dichos principios se hallará en el tercer capítulo. Aquí se mostrarán los elementos que definen al enfoque conductual; desde la forma en la que se comprende al individuo en su dimensión tripartita –interés egoísta determinado por pensamientos automáticos, actuación con base en modelos mentales, y orientación por normas sociales–, pasando por su acercamiento al sistema de cognición humana desde una doble perspectiva racional y de heurísticos; hasta arribar, más adelante, a la explicación de los principales supuestos de investigación empírica que permiten incidir en la conducta de los individuos en aras de crear políticas con una disposición centrada en el comportamiento: la aversión a la pérdida, el optimismo ilusorio y los efectos marco, entre otros.

De igual forma, se manifestará el sentido ético de la propuesta del gobierno conductual –sentido que halla su razón de ser en la conceptualización del paternalismo libertario–. Este concepto de paternalismo tiene la intención de

justificar la intervención conductual de los tomadores de decisiones en el ámbito de la libertad individual, con todas las ventajas, desventajas, oportunidades y amenazas que esto representa.

Por último, en el capítulo final se revisará uno de varios mecanismos que permiten crear políticas públicas de orientación conductual: el empujón (o nudge). El empujón conductual se explorará partiendo de las bases de la psicología cognitiva. Además, se vislumbrarán sus modalidades y sus beneficios, y se transitará parte del camino metodológico que se ha recorrido para tratar de implementarlo en el escenario de las políticas públicas.

Como lo comenté desde el principio, el enfoque de política con orientación conductual se ha centrado principalmente en resolver problemas concretos desde una visión en la que la descripción y la manipulación del comportamiento son tan importantes como su justificación. Todo ello, no obstante, se ha desarrollado sin considerar de lleno el papel del tomador de decisiones y su relación con los demás sectores de la sociedad.

Por consiguiente, suele hablarse, en general, de un arquitecto de la decisión que usa sus conocimientos conductuales para enmarcar las decisiones de los individuos –sin consultarlos, en la mayoría de los casos, con antelación–, apelando a sus automatismos mentales en función de un determinado tipo de bienestar.

De eso se hablará a detalle en la parte final de este texto. Por lo pronto, cabe advertir que el enfoque conductual es un enfoque novedoso que busca comprender la actuación de los sujetos desde una perspectiva psicológica y económica centrada en la decisión.

Para profundizar su análisis y estudio, dos factores son trascendentales: comprender los presupuestos teóricos del comportamiento humano y diseñar, en función de estos, los instrumentos (o herramientas) necesarios para guiar tanto las decisiones individuales como las que se construyen a partir de un determinado tipo de normas sociales. La finalidad, en última instancia, se centra en guiar las

decisiones individuales y colectivas por un derrotero claramente definido por las instancias apropiadas desde donde, además, se ponga especial interés en el bienestar colectivo de la población.

## **Primer capítulo. El contexto de la perspectiva conductual en la época contemporánea. Apuntes sobre sus herramientas y procesos**

El objetivo de este primer capítulo es estudiar los elementos más importantes de la perspectiva conductual y su relación con el contexto histórico, político y económico de diversos pensadores modernos que han analizado el fenómeno de la conducta humana y que han conseguido formular varias consideraciones importantes en torno a ésta. Esto le permitirá al lector comprender parte de la evolución de los estudios que se han realizado sobre el comportamiento, y, asimismo, entender cómo se han transformado, en el mundo globalizado y neoliberal del siglo XXI, las sociedades contemporáneas en torno a las ideas de economización de la vida humana y manipulación de las preferencias.

### **1.1. El análisis del comportamiento y sus instrumentos: dos elementos clave para comprender la perspectiva conductual**

Antes de proseguir con la descripción del contexto general que circunda a la perspectiva conductual de gobierno, es importante hacer hincapié en los dos ejes principales que rigen los fundamentos del presente trabajo: el análisis del comportamiento, por una parte, y sus instrumentos, por otra.

El análisis del comportamiento aquí presentado debe comprenderse como parte de un examen detallado sobre la conducta que busca aplicar sus conocimientos, de una forma consciente y racional, sobre el diseño de determinadas herramientas de política.

En consecuencia, si tuviesen que explicarse ambos conceptos en términos metodológicos, se podría argüir que los dos funcionan como elementos descriptivos y explicativos de un supuesto inicial que sugiere que es posible manipular el comportamiento de los individuos a través de un diseño inteligente de instrumentos,

orientado a alcanzar determinados resultados definidos por las necesidades del gobierno y de las políticas públicas.

Así, entre mejor sea formulado y definido este diseño de instrumentos, más probable será que se alcancen los objetivos de intervención planteados inicialmente. Entiéndase, en este caso, diseño como un entramado de procesos cuyo objetivo primordial es incidir con efectividad y de manera dirigida sobre los comportamientos humanos, de tal modo que la intervención se vea materializada en el uso de ciertos instrumentos contruidos en función de un principio de acumulación de conocimientos, y pruebas de ensayo y error.

En resumen, que el diseño se califique poniendo hincapié en su efectividad responde a un antecedente indispensable: quien lo formula debe conocer los efectos de las decisiones que toma, es decir, comprender los criterios básicos de la conducta humana, tanto en su ámbito racional como irracional y, a partir de allí, construir el camino adecuado, en términos teóricos y metodológicos, para alcanzar una respuesta favorable.

De este modo, la hipótesis resultante sugiere que el comportamiento puede ser orientado en función de un diseño inteligente de intervención que delimite, a partir de instrumentos puntuales, la aparición de una decisión esperada.

Esta modificación de la conducta está anclada por un objetivo concreto que el tomador de decisiones –siendo éste un individuo o un grupo de individuos con capacidad de decisión– define en función de su posición, atribuciones y obligaciones al interior de una estructura administrativa específica.

El objetivo general, entonces, y por cuestiones que en apariencia deberían ser evidentes, se vincula con el propósito de generar bienestar para la población sobre la que se desea intervenir. Para ello, el enmarcado de una decisión concreta resulta indispensable.

En aras de aclarar esto último ejemplificaré y definiré algunos conceptos clave. Más adelante, y una vez aclarados dichos elementos básicos, especificaré, al menos superficialmente, la relación de estos con la administración pública y las políticas.

El comportamiento, en términos generales, se entiende como el conjunto de respuestas que los seres vivos –en este caso seres humanos–, presentan en relación con los estímulos que aparecen en su medio ambiente. Pese a las evidentes diferencias culturales entre grupos sociales, existen, de facto, algunos elementos afines a toda conducta humana.

Esos elementos afines han sido estudiados a fondo por diversos analistas del comportamiento, y, en consecuencia, sus resultados han tenido repercusiones trascendentales en las investigaciones empíricas relacionadas con la construcción de las preferencias, tanto individuales como las de diversos grupos sociales; de ahí que, por tanto, sea posible tomar en cuenta algunas generalizaciones que se analizarán más a detalle.

Por ejemplo, y bajo esta tesitura, se conoce desde hace tiempo que los individuos tiene una propensión hedonista que las hace buscar de manera constante el placer; además, se detectó que las personas, ante una pérdida, sea monetaria o de cualquier otra índole, padecen de un malestar psicológico superior en comparación con una ganancia de la misma naturaleza (v.g. no es lo mismo, en términos comportamentales, ganar 100 unidades que perder 100 unidades)<sup>4</sup>; al mismo tiempo, como sugieren las investigaciones de Golman y Hagmann (2017), las personas tienden a evadir la información que no corrobora su forma de pensar o que los confronta con una situación adversa; y, por último, en el entendido de lo analizado por investigadores como Kahneman y Tversky (1984), dependiendo de la forma en la que se enmarque una decisión, pese a que la información sea

---

<sup>4</sup> Los resultados de una investigación realizada por Kahneman y Tversky, durante la década de los ochenta, fueron determinantes al respecto. De estas observaciones derivó el concepto de sensibilidad decreciente y la teoría prospectiva. En sus palabras: “Como las pérdidas pesan más que las ganancias, quien toma la decisión contraerá un sesgo que favorecerá la conservación del *statu quo*.” (Kahneman; Tversky, 1984, p. 498).

objetivamente idéntica, las personas, probabilísticamente, tomarán aquellas decisiones que, al menos en apariencia, supongan una ganancia mayor o que estén formuladas de tal manera que aparenten una reducción de sus posibles pérdidas.

Estos elementos: la búsqueda del placer, los efectos psicológicos negativos frente a las pérdidas, la evasión de la información adversa, y el enmarcado de las decisiones, son conjuntos de respuestas que configuran una parte del comportamiento humano. Sobre ellas se construyen las herramientas o instrumentos cognitivos de intervención.

A fin de ilustrar esto último, ahondaré en un escenario hipotético como el siguiente<sup>5</sup>: digamos que he decidido realizar un festejo al que he invitado a mis amigos y familiares más cercanos. Se llevará a cabo en mi hogar. Por baladí que parezca, la disposición de los objetos al momento de la celebración será bastante importante.

Les he dicho a mis invitados que ofreceré bebidas y alimentos y que, por consiguiente, no necesitarán traer nada más consigo. Sin embargo, al momento de la celebración he decidido ocultar intencionalmente la mayoría de las bebidas tras un mostrador, y la comida la he colocado en un lugar poco accesible. Mis invitados, además de sentirse incómodos, interpretarán el escenario como un escenario con escasez. Al realizar este tipo de acciones deliberadas me he convertido, aunque no lo parezca, en un arquitecto de la decisión.

Con mis acciones he determinado parte del comportamiento de las personas a mí alrededor. Si cambio la disposición de los objetos, por decir, al colocar las bebidas y la comida en un lugar visible y cercano a mis invitados, la interpretación que ellos harán de la situación será bastante diferente. La abundancia de estos objetos supondrá un cambio en el comportamiento de los individuos.

---

<sup>5</sup> El ejemplo, aunque parezca fuera de lugar, fue retomado por Carlo del Valle (2016) para explicar los fundamentos teóricos que sustentan los principios de la arquitectura de la decisión. Éste, a su vez, lo retomó de Thaler y Sunstein (2017).

La sensación de abundancia o escasez, al menos en materia económica, ha sido estudiada bastante. Desde Adam Smith y hasta la fecha. No obstante, la relevancia del decisor y de sus acciones, en este caso del llamado arquitecto de la decisión, apenas ha comenzado a estudiarse con detenimiento.

El cambio esperado en el comportamiento, en síntesis, se ha dado como resultado de un análisis más específico sobre la conducta. Antes de tomar la determinación, en este caso hipotética, de cambiar el lugar de los alimentos y las bebidas, se han estudiado y definido condiciones y probabilidades sobre las respuestas de los sujetos ante estas modificaciones en el ambiente.

Desde el ámbito conductual es bien sabido que las variaciones en los estímulos presentes de un entorno particular pueden producir respuestas diversas. En este caso, la decisión de colocar en un lugar concreto los objetos mencionados debe ser producto de una decisión plenamente consciente. Pero la cosa no termina allí.

Para conseguir la respuesta esperada, este análisis del comportamiento se vale de una serie de elementos que llamaré, a lo largo de esta investigación, como instrumentos o herramientas cognitivas. Son cognitivas porque buscan modificar patrones de conducta relacionados con el pensamiento de los sujetos y con las acciones derivadas de esos pensamientos.

Por ejemplo, en el escenario hipotético del festejo, para incentivar el uso de bebidas y alimentos, como realizador del evento o arquitecto de la decisión que soy, he tomado la decisión de pegar un pequeño empujon (o nudge) haciendo mucho más visibles las opciones relacionadas con el consumo de dichos objetos –por ejemplo, colocándolos en un lugar visible o solicitando la asistencia de otras personas que se dediquen a transitar por el evento ofreciéndolos de manera constante–. Este empujón es una herramienta cognitiva derivada de un análisis específico del

comportamiento normal de los individuos bajo escenarios con incertidumbre e información incompleta.

Cambiamos al sujeto que realiza dicha celebración por un ente como el gobierno; y a los invitados por un sector específico de una población objetivo. Sabiendo que el comportamiento humano tiende a modificarse en función de determinados estímulos, este gobierno, a través de sus aparatos administrativos y políticas públicas, tratará de alentar o desalentar determinadas acciones concretas.

Por ejemplo, la propensión al placer puede tener consecuencias nocivas en materia de salud, dado que los individuos suelen tener dificultades para controlar sus impulsos –llámese problemas con el consumo de alcohol, tabaco u otras sustancias liberadoras de dopamina y serotonina–.<sup>6</sup> Mediante la identificación de este comportamiento, el gobierno de índole conductual tratará de fomentar estrategias de autocontrol, ya sea estimando los efectos del consumo y haciéndole visible a los consumidores las pérdidas en materia de salud que padecerán si continúan ingiriéndolos.

Este es un caso en donde el principal objetivo de intervención radica en desalentar una conducta nociva. Pero existen otros escenarios donde lo que se desea, en cambio, es alentar determinadas conductas. Ello se revisará de forma más detallada en los últimos dos capítulos de la presente investigación.

Por el momento cabe señalar que el uso de estos instrumentos específicos de intervención, producto de un análisis detallado del comportamiento, puede ser aplicado al interior de la administración pública y también en la elaboración, diseño y ejecución de políticas públicas.

---

<sup>6</sup> En este trabajo se entiende la propensión al placer como una actividad que realizan los individuos en aras de satisfacer determinados deseos o necesidades que buscan acercarlos al beneficio psicológico producido por una ganancia. Por el contrario, la evitación del dolor se entiende como una tendencia humana que busca, en último término, eludir las pérdidas. En pocas palabras, el placer y el dolor se entienden aquí, más que en su dimensión filosófica o fisiológica –aludida históricamente por escuelas de pensamiento como la estoica y la epicúrea–, a sus implicaciones psicológicas para la toma de decisiones (Kahneman y Tversky, 1984).

Con estos señalamientos he tratado, cuando menos, de centrar la discusión en los dos componentes esenciales del llamado enfoque conductual: el uso del análisis del comportamiento y sus derivados –que suponen estudiar y examinar detalladamente comportamientos específicos: como la propensión al placer o la aversión a la pérdida–, además de los instrumentos de los que dicho análisis se sirve para alterar conductas en favor del bienestar individual y de determinados grupos sociales.

Sobre este asunto es necesario indicar que: si se construye una intervención conductual con criterios adecuados de observación empírica –es decir, criterios que eleven su margen de efectividad–, mayores serán las probabilidades de modificar un comportamiento humano específico.

Sin embargo, para comprender estas cuestiones es conveniente detallar los elementos metodológicos de los que parte la idea de la intervención sobre los comportamientos individuales –mismos que integran acontecimientos particulares que deben estudiarse en su contexto particular–, y de qué forma influyen sobre la sociedad en su conjunto –ergo, sobre sus hechos sociales e institucionales más importantes–.

Partamos de un elemento común. Si se recuerdan las bases del análisis metodológico desarrollado por Jon Elster (1996) en *Tuercas y Tornillos*, es posible observar que los supuestos iniciales del estudio del comportamiento y del diseño a partir de herramientas cognitivas comparten algunas similitudes con lo establecido por este autor en función de dos elementos que definió en dicho texto: los acontecimientos y los hechos sociales.

Un hecho social, de acuerdo con Elster (1996, p. 13) es: “una instantánea temporalidad de una corriente de acontecimientos o una serie de tales instantáneas”. Mientras que un acontecimiento (ibíd.) se entiende como: “las acciones humanas individuales, incluidos los actos mentales como la formación de

creencia". En consecuencia, los hechos sociales se explican como una sumatoria de acontecimientos que construyen tendencias o patrones de conducta que se enlazan con normas sociales, creencias y supersticiones, mientras que los acontecimientos se traducen en acciones humanas individuales determinadas por los deseos de los sujetos y las oportunidades que se les presentan.

Un caso bastante conocido de estas consideraciones lo expone el mismo Elster cuando sugiere que un hecho social se manifiesta, por ejemplo, a través de elecciones periódicas de representantes políticos, y un acontecimiento, dentro de ese hecho social, se exterioriza mediante la participación política de los votantes en los comicios electorales.

Por consiguiente, la descripción y el análisis de un comportamiento específico, propio de los individuos considerados como votantes, se relaciona con el supuesto de los acontecimientos, entendidos como actos individuales en el modelo de Elster, mientras que el diseño de herramientas cognitivas busca, por consiguiente, tener repercusiones trascendentales en términos colectivos al modificar patrones de conducta generalizados dentro del espacio de los hechos sociales, como la participación electoral.

La teoría de Elster, centrada en la descripción social del comportamiento humano (ibid., p. 23), tiene la intención de: "explicar las instituciones y el cambio social [para] demostrar de qué manera surgen como el resultado de la acción y la interacción de los individuos". Esto es importante ya que permite establecer una comparación sucinta entre la forma en la que Elster entiende las relaciones sociales y la forma en la que lo hace el modelo conductual.

Pese a que en el tercer capítulo se hará, más a detalle, una revisión exhaustiva sobre el enfoque conductual y sus características esenciales, cabe mencionarse por el momento que los elementos aquí especificados, si bien se relacionan con algunos

mecanismos de índole teórica como los señalados por Elster, también difieren en algunas cuestiones bastante notorias.

Refiero aquí el modelo de Elster porque permite establecer una explicación causal que suele ser, pese a algunas diferencias o disparidades, la explicación causal que la mayoría de los científicos sociales utilizan, en mayor o menor medida, para darle sentido a sus interpretaciones sobre los fenómenos sociales.

Aunque de fondo posean diferencias particulares en la descripción causal del comportamiento social, tanto el marxismo, como el funcionalismo o el interaccionismo simbólico, por señalar algunos paradigmas de investigación, comprenden a los seres humanos en función de determinados acontecimientos y hechos sociales dispuestos por interacciones individuales (ya sean interacciones entre funciones, clases sociales o símbolos).

Estas interacciones se hacen evidentes a través de mecanismos que operan mediante deseos, oportunidades y elecciones guiadas generalmente por decisiones individuales y por normas sociales que definen la actuación social de los sujetos.

El modelo conductual entiende a los individuos desde tres dimensiones básicas: intereses egoístas basados en pensamientos automáticos –deseos en la teoría de Elster–, tendencias al error estadístico a través del uso de modelos mentales, y actuaciones individuales y colectivas determinadas por normas sociales particulares.

En el uso de los modelos mentales, y en la influencia tan marcada de elementos como las normas sociales sobre la conducta individual de los sujetos, radican las diferencias esenciales con la teoría de Elster y similares. Para este autor, hacer cambiar de parecer a los individuos resulta una tarea muy complicada. Dice, sobre esta cuestión, lo siguiente: “suele ser más fácil cambiar las circunstancias y las

oportunidades de la gente que su manera de pensar” (ibíd., p. 26). Al cambio de opinión o de parecer le llama *reducción de la disonancia cognitiva*.

Sin embargo, Elster parece no advertir que cuando se modifican las circunstancias o las oportunidades de los individuos a través de una intervención dirigida –llamada estímulo desde el conductismo–, sea ésta gubernamental, empresarial o de la sociedad civil, se está modificando también parte de su modo de pensar o de opinar sobre su medio de decisión –y se está generando, en pocas palabras, una respuesta deseada al estímulo inicial (como se observó en el ejemplo que desarrollé al principio de este apartado)–.

Los factores psicológicos, poco estudiados o enfatizados en las ciencias sociales desde perspectivas afines a la ciencia política o a la administración pública, han comenzado a ser relevantes cuando de conducir, comprender y alentar comportamientos sociales se trata.

Por tanto, incidir en el comportamiento individual de las personas –en los acontecimientos– será posible si se presentan determinadas alteraciones psicológicas, en ocasiones muy poco perceptibles –al menos a simple vista–, en la corriente de acontecimientos –es decir, cuando se transforman directamente o se sugieren cambios específicos al interior de la instantánea de hechos sociales–.

Por ejemplo, si se retoma el caso hipotético de las elecciones periódicas de representantes políticos y se plantea una intervención institucional en favor de un incremento en la participación política durante los comicios electorales, se puede estudiar el comportamiento de los votantes y, en función de ello, fomentar la participación electoral haciendo sentir o pensar a la ciudadanía, con estímulos concretos que deben ser definidos, que este hecho es un hecho relevante que involucra la participación activa del conjunto de la sociedad.

No obstante, para que esto último adquiriera un mayor grado de efectividad, será necesarios enmarcar las decisiones en materia electoral apelando a las normas sociales de convivencia propias de la población objetivo.

En este sentido, es más probable que una persona indecisa tome, al final, la decisión de votar el día de la elección si observa que una cantidad considerable de personas a su alrededor están, de hecho, ejerciendo su voto.<sup>7</sup> Desentrañar los pormenores de la decisión y cómo es posible influenciarla para reducir las disonancias cognitivas dentro de espacios como éste se ha vuelto la tarea principal de los arquitectos de la decisión.

En pocas palabras, la solución que ha encontrado el modelo conductual a lo que Elster llamó disonancia cognitiva, –es decir, lo que posibilita cambiar los factores psicológicos del individuo (mismos que le hacen pensar u opinar de una forma específica sobre cuestiones particulares)–, radica en los llamados efectos marco.

Estos efectos, cabe indicar, se escogen, delimitan y proyectan desde el espacio de la arquitectura de la decisión. Ya se hablará de ello en su momento. También se retomarán algunos elementos de la propuesta teórica de Elster. Por el momento me enfocaré en los estudios sobre la conducta y en su relevancia para esta investigación.

## **1.2. El énfasis en la conducta. Del conductismo a las ciencias del comportamiento.**

---

<sup>7</sup> Es cierto que existen otros factores que determinan la participación política de los votantes, como sus filiaciones políticas, las características generales del contexto de votación, la apatía electoral o la participación ciudadana promedio. No obstante, lo anterior se mencionó únicamente para poner hincapié en las cuestiones vinculadas con este comportamiento particular y su posterior análisis y evaluación.

Las bases sobre las que se fundamentan las ciencias del comportamiento descansan en el conductismo. En términos básicos: “El conductismo no es la ciencia del comportamiento humano. Es la filosofía de esa ciencia” (Skinner, 1987, p. 7).

El primero en establecer los principios del conductismo como filosofía de la ciencia del comportamiento, durante los primeros años del Siglo XX, fue el psicólogo norteamericano Jonh B. Watson. Watson buscó, en concreto, desarrollar los principios del conductismo para describir la conducta de los individuos sin tomar en consideración sus apreciaciones internas o subjetivas, apelando a un tipo de explicación comportamental de carácter más científico-objetivo. Al menos esa fue la pretensión inicial.

No obstante, debido a las limitaciones conceptuales de la época y a la imposibilidad de entender la conducta sin hacer alusión a elementos fisiológicos pertenecientes a otras ciencias, principalmente a las ciencias biológicas, los postulados iniciales del conductismo fueron rápidamente desechados por una parte de la comunidad científica, en especial por otros psicólogos norteamericanos y europeos que integraron una línea de pensamiento totalmente distinta: la de la psicología introspectiva.<sup>8</sup>

Entre psicología introspectiva y psicología conductista –que Watson también nombró objetivista<sup>9</sup>– se acrecentó una discusión de orden filosófico. Para la primera vertiente introspectiva, nacida a finales del siglo XIX, lo importante era desentrañar

---

<sup>8</sup> Para trascender la etapa del conductismo, orientada por la dicotomía estímulo-respuesta, fue necesario complementar la visión sobre la conducta observable con elementos asociados a los pensamientos individuales. Este complemento llegó, varias décadas después, cuando se incorporó al estudio de la conducta el factor cognitivo. Lo cognitivo se formula a través de otra dicotomía: la dicotomía pensamiento-acción. Cuando las ciencias del comportamiento se consolidaron de forma tangible, su base principal estribó en la deliberación sobre los factores cognitivo-conductuales de la conducta observable.

<sup>9</sup> En su texto fundacional, titulado *El conductismo* Watson (1976) reitera en más de una ocasión que su perspectiva psicológica, enfocada esencialmente en la conducta, parte de una visión objetivista que se centra en los factores externos y visibles de la actuación humana. De ahí que se refiera constantemente a su corriente como objetiva en contraposición a la vertiente subjetiva de la psicología introspectiva.

la consciencia del individuo, tratando de aprehender su funcionamiento intrínseco a través de la interpretación subjetiva que éste hacía de la misma.

Se acercaba, aunque con sus diferencias, al psicoanálisis de Freud. Y consideraba, además, que los seres humanos eran entes que se desenvolvían a través de dos dimensiones fundamentales: el cuerpo y la mente –espacio donde reside la consciencia–. Por tanto, esta postura introspectiva partía de una concepción dualista del ser que trató de explicar ontológicamente sus propiedades al recurrir a los mecanismos propios del análisis de la consciencia –con la finalidad de visualizar y estudiar de mejor forma su supuesto *interior*–.

Empero, desde la segunda vertiente objetivista, nacida con Watson en 1912, lo trascendente dejó de ser la consciencia ya que, según el conductismo, ésta no podía ser explicada en términos científico-observables, por lo que sus iniciadores, el mismo Watson (y con posterioridad Skinner), decidieron remplazar el interés en la consciencia por un interés enfocado de manera exclusiva en la conducta.<sup>10</sup>

Desde la visión preponderante de la psicología conductista tampoco se había realizada una distinción dual entre mente y cuerpo. Este dualismo, hasta hoy en día, ha tratado de dar respuesta a cuestionamientos ontológicos e históricos que se han gestado desde la antigüedad.

En consecuencia, diversos filósofos que abordaron el tema en la antigüedad y el Renacimiento (como Platón y Descartes, respectivamente), conservaron esta visión dual sobre el ente humano cuando asumieron, en un inicio los más antiguos, una postura cuerpo-alma, para, con posterioridad, los más modernos, remplazar la

---

<sup>10</sup> A principios del siglo XX, los representantes más importantes de la vertiente introspectiva fueron Edward Titchner y William James. Watson (1976, p. 26) se oponía a la visión sobre la consciencia interior que defendían estos psicólogos. Dijo, sobre el tema, lo siguiente: “...ambos proclamaban [Titchner y James] *que es la consciencia la materia de estudio de la psicología*. El conductismo sostiene, por el contrario, *que es la conducta del ser humano el objeto de la psicología*. Afirma que el concepto de consciencia no es preciso, ni siquiera utilizable. Habiendo recibido una formación experimentalista, el conductista entiende, además, que la creencia de que existe la consciencia remontase a los antiguos días de la superstición y la magia.” Para profundizar en la discusión en torno a las diferencias entre estas corrientes psicológicas a principios del siglo XX, véase el primer capítulo del libro de Watson antes citado, cuyo título es: “¿Qué es el conductismo?”

visión religiosa o mística del «alma» por una distinción más actual entre el cuerpo y la mente.

No obstante, llegada la revolución industrial, a finales del siglo XIX y principios del XX, y de la mano del positivismo científico, este dualismo comenzó a ser puesto en duda en algunas esferas científicas cercanas a la filosofía, la sociología y la psicología. Por ello se propuso, en su lugar, una postura monista que se convirtió en la antítesis de la concepción dual del sujeto. El monismo, en esencia, no establece una distinción entre el cuerpo y la mente; considera ambas partes como propias de un mismo ente observable, de una misma sustancia indivisible.<sup>11</sup>

Cabe advertir, sobre este tema, que el monismo ya había sido considerado filosóficamente desde la antigüedad clásica –y había sido retomado por algunas religiones monoteístas como la cristiana–, sin embargo, fue relegado de una parte de la teoría del conocimiento, cuando menos hasta el advenimiento de la Ilustración.

Filósofos como Spinoza, Hume o Marx, por recordar algunos, han asumido una postura monista en torno al ser humano y sus relaciones e interacciones. Así, por

---

<sup>11</sup> A lo largo de la historia de la filosofía, las diversas corrientes de pensamiento han tratado de acercarse al fenómeno humano tratando de abordarlo desde diferentes perspectivas. Una de ellas, entre tantas otras, estriba en la distinción entre monismo y dualismo. Pitágoras y Aristóteles, por ejemplo, eran dualistas. El primero solía basar su pensamiento en una serie de oposiciones, como la de los números pares e impares. Por su parte, Aristóteles, con su *Ética Nicomaquea* definía las categorías morales entre bien y mal –mientras que las de la *Política* las dividía, en esencia, entre buenos y malos gobernantes–. Kant, más de dos mil años después, se asumió dualista con las distinciones, latentes en su pensamiento, entre la razón práctica y la razón pura. La perspectiva monista, en su vertiente material –ya que también existe la espiritual, respaldada por el idealismo de Hegel– se limita a todo lo tangible y físico, como da cuenta el materialismo dialéctico de Marx o el estructuralismo-funcional de Parsons, así como, evidentemente, la postura psicológica de Watson. Para respaldar su postura, éste último señaló lo siguiente: “Ejemplo de uno de estos conceptos religiosos es el de que todo individuo posee un *alma*, separada y distinta del *cuerpo*. Esta vieja doctrina conduce al principio filosófico llamado ‘dualismo’. Tal dogma se encuentra en la psicología humana desde la más remota antigüedad” (1976, p.27). Y más adelante, el mismo Watson, dijo lo siguiente: “En sus primeros esfuerzos por lograr uniformidad en el objeto y métodos, el conductista comenzó por plantear el problema de la psicología, barriando con todas la concepciones medievales y desterrando de su vocabulario científico todos los términos subjetivos, como sensación, percepción, imagen, deseo, intención e inclusive pensamiento y emoción según los define el subjetivismo. El conductismo pregunta: ¿por qué no hacer de lo que podemos *observar* el verdadero campo de la psicología? Limitémonos a lo observable [...] ¿qué es lo que podemos observar? Podemos observar la *conducta*... (ibíd., pp. 29-30).

ejemplo, el materialismo histórico de Marx parte de una noción básica: la de entender que la sustancia de su objeto de estudio, mismo que pasó a caracterizar gran parte de las relaciones humanas y sus peculiaridades, puede encontrarse en el análisis exhaustivo de sus condiciones materiales.

A partir de este análisis exhaustivo, por consiguiente, posturas teóricas como la del materialismo histórico se han dado a la tarea de estudiar a la sociedad a través de la continua observación de sus procesos históricos y sus interacciones. Por tanto, esta perspectiva ha construido un correlato que adquiere un aparente sentido empírico que se manifiesta mediante la observación de las diferentes relaciones de producción, las fuerzas productivas, y la lucha de clases.

En resumen, los factores ideológicos (o superestructurales) –relativos a la mente y a las ideas– y los factores institucionales (o infraestructurales) –relativos a los marcos normativos que regulan la conducta (y, por ende, al cuerpo)– integran una misma esencia que puede ser descrita concretamente ateniéndose a los elementos observables, es decir, a su condición material.<sup>12</sup>

De aspectos monistas como los anteriores surgió la crítica de la psicología conductista. Siguiendo el planteamiento básico de este razonamiento monista no es posible, en términos cuantitativos, medir el alma o la consciencia del individuo, ni calcular el valor de la mente humana separada del cuerpo y de su conducta.

---

<sup>12</sup> En la obra de Marx y Engels se especifica, en más de una ocasión, las condiciones y características de su materialismo dialéctico. Por ejemplo, en *La ideología alemana* (1974, p. 19), seguros de sí mismos, señalan lo siguiente: “Las premisas de que partimos no tienen nada arbitrario, no son ninguna clase de dogmas, sino premisas reales, de las que sólo es posible abstraerse en la imaginación. Son los individuos reales, su acción y sus condiciones materiales de vida, tanto aquellas con que se han encontrado como las engendradas por su propia acción. Estas premisas pueden comprobarse, consiguientemente, por la vía puramente empírica”. Asimismo, en el “epílogo a la segunda edición de *El Capital*” (1975, pp.19-29), Marx escribió lo que se muestra a continuación: “Mi método dialéctico no sólo difiere del de Hegel, en cuanto a sus fundamentos, sino que es su antítesis directa. Para Hegel el proceso del pensar, al que convierte incluso, bajo el nombre de idea, en un sujeto autónomo, es el demiurgo de lo real; lo real no es más que su manifestación externa. Para mí, a la inversa, lo ideal no es sino lo *material* traspuesto y traducido en la mente humana”. (Las cursivas son mías).

Por ello, lo que se debe hacer desde el ámbito de la psicología, respondió Watson (1976, pp. 43-44), es estudiar la conducta observable como producto de procesos fisiológicos y mentales –que integran una misma esencia–, en lugar de interesarse por el elemento de la consciencia –propio del análisis introspectivo–.

Si bien en sus inicios el conductismo fue puesto en duda, con el paso de los años obtuvo cierto reconocimiento tras los avances de la psicología objetivista en materia de investigación experimental. Para el conductismo son indispensables dos cuestiones: el estímulo y la respuesta. Según Watson (ibíd., p. 30): “Entendemos por estímulo cualquier objeto externo o cualquier cambio en los tejidos mismos debidos a la condición fisiológica del animal...”, mientras que: “por respuesta [se entiende] todo lo que el animal hace, como volverse hacia o en dirección opuesta a la luz, saltar al oír un sonido, o las actividades más altamente organizadas, por ejemplo, edificar un rascacielos, dibujar planos, tener familia, escribir libros, etc.” (ibíd.).

Cabe aclarar que los primeros experimentos de Watson se realizaron, principalmente, sobre ratas de laboratorio. En todo caso, con los resultados oportunos de la experimentación, se diseñaron diversos mecanismos de estimulación de respuestas dirigidas en función de intervenciones sobre las características físicas de los sujetos de prueba, como reducir o incrementar la luz solar o limitar las interacciones sociales y el acceso a determinados alimentos.

Sin embargo, años más tarde, diversos grupos de psicólogos se percataron, a través de estudios realizados sobre la conducta de seres humanos –como los realizados por Kahneman y Tversky (1974, 1979, 1984)– que era posible obtener un determinado tipo de respuesta si se construía o diseñaba un estímulo más sutil, de carácter cognitivo, que redujera el espacio de la decisión.

En el fondo, si se contrasta la base conductista de estímulo y respuesta con los presupuestos teóricos de esta investigación, es decir, los que refieren, por una

parte, al diseño de herramientas cognitivas de intervención y, por otra, a la descripción y el análisis de comportamientos humanos específicos, es factible hallar algunas similitudes. A fin de cuentas, lo que se trata de demostrar es que es posible obtener una respuesta deseada en función de un estímulo concreto.

Estos son, por tanto, los principios generales sobre los que descansan los supuestos de las ciencias del comportamiento: la dualidad estímulo-respuesta, y la dualidad pensamiento-acción. Y señalo ciencias, en plural, debido a que, tras los primeros análisis experimentales de la conducta que se basaron en los principios de estímulo-respuesta del enfoque de la psicología conductista, se fue acrecentando, a lo largo de los años, un proceso de diversificación que trajo consigo el desarrollo y crecimiento de otras vertientes de orientación conductual.

De esta psicología objetivista o conductista nació la psicología cognitiva –respaldada por autores como Jean Piaget y Uliric Neisser–, subdivisión de la psicología general que se encarga de estudiar los procesos mediante los cuales la mente humana percibe y aprende su realidad inmediata, así como la forma en la que aprovecha la información para tomar decisiones.

Por su parte, otras vertientes que se abrieron paso, y que encuentran su punto de origen en el conductismo, fueron la economía conductual o del comportamiento –de la que se han valido importantes autores como George Akerlof y Richard Thaler–, orientada a estudiar los procesos de decisión de la asignación de los recursos escasos, el derecho conductual –del que destacan juristas como Cass Sunstein–, la psicología positiva – desarrollada por Martin Seligman– y la sociología cognitiva – iniciada, en parte, por Albert Bandura– , entre otras.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Los estudios de Watson y Skinner, desarrollados a principios del siglo XX (más concretamente después de 1912 y hasta 1950) fueron fundamentales para las generaciones subsecuentes de estudios en el campo de la psicología. En términos de lo que se convertiría, con el tiempo, en psicología económica, los pioneros fueron Kahneman y Tversky. Ambos realizaron sus estudios más importantes a finales de la década de los setenta. En 1979 le dieron forma a su teoría de prospectos (misma que se especificará más adelante en esta investigación). Por esas mismas fechas, los psicólogos cognitivos Jean Piaget, especializado en los procesos de aprendizaje durante la infancia, y Ulrick Neisser, especializado en los procesos de la percepción y la memoria, publicaban algunas de sus obras más importantes. A finales de 1969 Piaget publicó su *Psicología del niño* y,

Todas estas subdivisiones integran, básicamente, lo que se conoce como ciencias del comportamiento. Y constituyen, a su vez, su propio sistema de herramientas de intervención dirigida. Sus descubrimientos nos han permitido estudiar, sistemáticamente y de mejor forma, la conducta humana y sus derivados, de tal suerte que el tránsito recorrido desde los primeros años del siglo XX –cuando Watson estudió la conducta de ratones de laboratorio– hasta las primeras dos décadas del siglo XXI, ha sido de avances significativos que permitieron –y permitirán– realizar descripciones conductuales más precisas ya no sólo de animales de laboratorio sino de seres humanos y sus entornos decisionales. Y esto es posible corroborarlo si se analiza, aunque sea brevemente, parte de la evolución histórica de los estudios del comportamiento.

Una de las principales inspiraciones que halló Watson en sus comienzos como psicólogo conductista radica en el pensamiento del escritor inglés Jeremy Bentham (véase Davies, cap. 2 y 3, 2016).<sup>14</sup> Su filosofía utilitaria, también de carácter monista, consideraba la tesis empírica de que el comportamiento de los individuos sólo puede explicarse mediante dos elementos: la búsqueda irrestricta del placer y el alejamiento continuo del dolor.

---

posteriormente, en 1975, *El equilibrio de las estructuras cognitivas*. Por su parte, Neisser, para 1976, ya había publicado *Cognición y realidad: principios e implicaciones de la psicología cognitiva*. Años después, más concretamente en la década de los noventa, Martin Seligman, estudioso de los trastornos mentales y la depresión, sería pionero de la psicología positiva con textos como *Aprenda optimismo* (1990) y *La auténtica felicidad* (2002). Por último, durante las primeras dos décadas del siglo XXI han florecido los estudios de la economía del comportamiento y su relación con la psicología, la ciencia política y el derecho. En el 2000, el jurista Cass Sunstein escribiría *Derecho conductual y Economía* y, algunos años más tarde, en colaboración con Richard Thaler, escribirían *Un pequeño empujón* (2008) donde abordarían todo lo relacionado con las ventajas y beneficios del empujón conductual. Por su parte, George Akerlof publicaría, también por esos años, junto a Robert Shiller, *Animal Spirits: Cómo influye la psicología humana en la economía* (2009).

<sup>14</sup> En su libro, *La industria de la felicidad* (2016) William Davies refiere algunos pasajes por demás interesantes sobre la vida y las ideas de Jeremy Bentham. Además, estrecha, de forma bastante concisa, los presupuestos ideológicos entre Bentham y Watson. Sin embargo, y pese a estas consideraciones, aún resulta indispensable precisar algunas ideas en torno a la forma en la que Bentham comprende el dolor y el placer. En su libro *Un fragmento sobre el gobierno* (2010, p. 41) Bentham escribió lo siguiente: “La razón del Derecho, en suma, no es otra que el *bien* producido por el modo de conducta que él promueve, o (lo que viene a ser la misma cosa) el *daño* producido por el modo de conducta que aquél prohíbe. Este *daño* o este *bien*, si son reales, no pueden sino demostrarse por sí mismos en alguna parte u otra en forma de *dolor* o de *placer*”.

Su panóptico como cárcel respondió a esta visión. Si se recuerda, dicho panóptico fue ideado como mecanismo político de control que pretendía infligir dolor sobre sus ocupantes. No obstante, la propuesta de Bentham en torno al dolor y al placer sólo consideraba los elementos físicos más visibles, por lo que sus pretensiones se reducían a actuar en función de dichos elementos físicos a través de un tipo concreto de coerción corporal.<sup>15</sup> Esto Watson lo desechó de sus consideraciones, aunque reconoció que, pese a las limitaciones reduccionistas de la propuesta de Bentham en torno al placer y al dolor, la visión del filósofo y economista inglés incorporaba los principios de estímulo y respuesta que necesitaría más adelante para sus estudios sobre la conducta.<sup>16</sup>

Si bien el placer y el dolor sirvieron en su momento como varas para medir el comportamiento –al menos desde la perspectiva de Bentham–, lo cierto es que ambos son insuficientes porque conforman un modelo de explicación comportamental bastante limitado. Watson (1976, p. 29) prefirió, en cambio, desentenderse de la búsqueda de la explicación de las causas del comportamiento y centrarse, fundamentalmente, en los elementos concernientes a su descripción.

Con esto, las investigaciones conductuales subsiguientes dejarían de lado la mayoría de los supuestos filosóficos y teóricos centrados en buscar las razones o motivaciones detrás de los actos humanos –pese a que en sus orígenes el

---

<sup>15</sup> En sintonía con los mecanismos preestablecidos para generar dolor en aquellos que contravenían los principios del Derecho, y, por ende, siguiendo su intención de ejercer un poder coercitivo sobre los individuos en aras de modificar su conducta, Bentham, en su *Panóptico* (1989, p. 87) escribió lo que se muestra a continuación: “Hemos dicho en su lugar que el doble objeto de la pena es quitar al delincuente el poder o la voluntad de volver a delinquir, y hacer con el terror del ejemplo que otros se abstengan de imitarles; y pues la prisión es una pena, debe llenar estos dos objetos. Hemos dicho también que toda pena que no es necesaria para producir estos dos efectos, y que hemos llamado dispendiosa, es un acto de crueldad y de violencia, y no de justicia, y que no debe hacerse sufrir a un delincuente ni un átomo de dolor que no sea necesario.”

<sup>16</sup> De hecho, como se ha comentado con antelación, Watson (1976, pp. 363-364) renunció a cualquier consideración subjetiva en torno a su principal objeto de estudio: la conducta humana. En sus palabras: “Todos estos hechos, los sentimientos, las sensaciones de placer, dolor o angustia; las experiencias emocionales, que expresamos con las palabras ira, miedo, disgusto, piedad, desengaño, preocupación, etc.; todas las experiencias del evocar, imaginar, soñar, de la fantasía, de la expectación, del planear o prever; todas éstas y todas las demás experiencias deben ser absolutamente ignoradas por esta nueva psicología fantástica”.

conductismo partió de conjeturas similares—, y se enfocarían, casi en exclusivo, en los datos arrojados por los análisis empíricos de la conducta.

Como puede apreciarse, esta perspectiva objetivista sobre el comportamiento humano lleva ya un largo recorrido. En su momento, cuando los estudios de política y economía comenzaron a asumir una moderna concepción científica sobre el desarrollo de las interacciones sociales, se trató de definir el comportamiento psicológico de los individuos estimando, fundamentalmente, su carácter racional.

Smith y Ricardo, teóricos de la economía clásica, se concentraron, durante el siglo XVIII, en el intercambio como principio de esa visión<sup>17</sup>. Así nacería, más adelante, la concepción científicista del *homo economicus* como parte de un modelo explicativo del agente racional en el intercambio económico.

Pero dicho modelo terminó por mostrarse, a lo largo del tiempo, como un modelo incompleto puesto que sólo contemplaba la racionalidad del individuo. Dicha racionalidad se fundamentaba, además, en una serie de criterios basados en una teoría de la decisión, como la construida por Bernoulli<sup>18</sup>, que devino en la teoría de la utilidad esperada de Von Neumann y Morgenstern (Kahneman y Tversky, 1984).

Las teorías y suposiciones resultantes —como las primeras teorías de la decisión y de la elección bajo contextos de incertidumbre— sirvieron para tratar de explicar elementos propios de las decisiones humanas. Sin embargo, estos elementos no

---

<sup>17</sup> Para los economistas clásicos lo más importante, además de la teoría del valor-trabajo, radicó en la importancia del intercambio como proceso dado entre actores aparentemente racionales. Para ahondar más en esta cuestión, véase: Stanley Brue; Randy Grant, *Historia del pensamiento económico* (2009).

<sup>18</sup> Kahneman (2004, p. 193), sobre esta cuestión, habló de un error significativo que denominó error de Bernoulli. Bernoulli fue un destacado matemático y científico suizo que elaboró los principios de la ecuación diferencial que lleva su nombre. En dicha ecuación se consideraba, en síntesis, que un agente racional estima las probabilidades de escoger un determinado curso de acción en base a la utilidad de los estados finales. Sin embargo, esta consideración, como se verá más adelante, es del todo errónea. Sobre esto, dijo el mismo Kahneman, lo que se muestra a continuación: “Las preferencias parecen estar determinadas por las actitudes frente a las ganancias y las pérdidas, definidas respecto a un punto de referencia, y la teoría de Bernoulli y sus sucesoras no incluían tal punto”.

fueron capaces de hacer comprensibles aquellos factores emotivos o irracionales que suelen manifestarse en los problemas prácticos de la cotidianidad.

Se necesitaron varios años de investigación para complementar la visión racional de la teoría de la utilidad esperada con un planteamiento, como el de la teoría prospectiva de Kahneman y Tversky (1979), que contemplara otros factores como los irracionales y que los analizara mediante observaciones científicas más precisas y deliberadas.

La mencionada teoría prospectiva se revisará en el segundo y tercer capítulo. Por el momento, habrá que indicar que, de los principios de la teoría prospectiva se han desprendido diversas visiones que han profundizado en la intención objetivista de mejorar los mecanismos con los que se describe científicamente el comportamiento humano (Thaler y Sunstein, 2017).

Hace poco más de una década, en 2008, el catedrático en psicología y economía conductual de la Universidad de Duke, Dan Ariely, publicó un texto que pretendía resolver parte de las incógnitas sobre el comportamiento irracional en la vida económica y cotidiana.

El libro se tituló *Predeciblemente irracional* (2008). En éste, Ariely buscó aclarar las razones que, en apariencia, impedían analizar y estudiar dichos comportamientos. Así, en sus primeras páginas, Ariely realizó una serie de descripciones y pormenorizaciones que oscilaron entre la incapacidad de los sujetos para regular su conducta bajo determinadas circunstancias, pasando por la preferencia de mantener el *statu quo* frente a situaciones con un margen considerable de incertidumbre, o la orientación a actuar en función de preferencias sociales preestablecidas por normas de convivencia o de mercado.

Además, este académico recuperó, a su modo, algunos criterios en torno a la presencia de los efectos marco en los contextos de decisión. Para que dicho efecto

opere en el espacio de la decisión, y en síntesis, importa sobremanera la forma en la que se muestra la información en virtud de un punto de referencia específico.

Por ejemplo, si se ponen en evidencia diferentes opciones que el sujeto decisor debe evaluar, la que adquiere mayor peso o relevancia será aquella que se muestre de manera más simplificada, es decir, que reduzca los costes cognitivos, o que se presente en términos de pérdidas o ganancias concretas (Ariely, 2008, p. 134).

Así, para Ariely, los datos visualizados tras realizar diferentes análisis del comportamiento, producto de cuestionarios y entrevistas, ejercicios de azar bajo ambientes controlados que involucran dilemas morales, como el dilema del prisionero, o la presentación de problemas sociales hipotéticos que los sujetos deben evaluar contemplando factores como los efectos marco o similares, han mostrado tendencias y preferencias que reflejan una constante que puede ser, hasta cierto punto, medida y controlada. Al menos esa es la aspiración que un libro como el de Ariely, o los de otros académicos del comportamiento como Thaler y Sunstein, han tratado de alcanzar.

Lo que se intenta afirmar con esto, en síntesis, es que la acumulación e interpretación de los datos que estos ejercicios arrojaron han permitido analizar, de forma más objetiva, la conducta humana.

Y así, mediante una interpretación más adecuada de dicha conducta, los diseños posteriores que intenten incidir en ella fomentarán, por ejemplo, el autocontrol de las personas, o la reducción de sus tendencias egoístas –aunque existen otros automatismos en las decisiones inconscientes (originados por la utilización de heurísticos [o atajos mentales]) que pueden ser estudiados y analizados para su seguimiento y medición–.

Por consiguiente, es factible señalar que los pasos que se han dado desde los primeros experimentos de estímulo y respuesta de Watson, hasta llegar a los

análisis de los efectos que ciertas conductas observables exponen hoy en día, nos conceden una visión, en apariencia más imparcial, sobre la actuación humana.

La intención original de Watson de limitarse, en la medida de lo posible, a describir la conducta humana sin tomar en consideración los factores relacionados con la explicación causal del comportamiento, como el análisis de la consciencia, ha tenido repercusiones bastante considerables en los estudios de la disciplina.

De esta cuestión se han perfilado, como resultado, dos visiones un tanto contrastantes, aunque no por ello dicotómicas, que hay que tomar en cuenta para los análisis de la conducta: la primera es la perspectiva que afirma, contradiciendo algunos de los principios de Watson, que la conducta, y sus motivaciones inherentes, pueden ser explicadas a través del estudio pormenorizado de los efectos observados y que –a partir del estudio de dichos efectos– es posible construir modelos más generales de interpretación causal del comportamiento; por su parte, la segunda visión señala que, siguiendo el razonamiento de Watson y llevándolo hasta el extremo, hoy en día no es necesario construir modelos de interpretación de la conducta dado que los datos analizados mediante procesos computacionales arrojan, de manera bastante precisa, las preferencias generales de los individuos.

Esto último lo afirmó, de manera un tanto tajante, el físico y editor de la revista Wired, Chris Anderson, en un artículo publicado en dicha revista durante 2008<sup>19</sup> –casi cien años después de que Watson comenzara sus experimentos sobre ratones de laboratorio–.

Anderson llegó al extremo de señalar que todos los modelos teóricos, tanto los explicativos como los descriptivos, en el fondo son erróneos. Por tanto, es factible, además de necesario, prescindir de ellos en su totalidad. La era de los datos y la información, señaló este físico, sólo necesita de las matemáticas aplicadas para

---

<sup>19</sup> El artículo en cuestión es el siguiente: “The end of theory: the data deluge makes scientific method obsolete”. San Francisco: Wired. Disponible en: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>

interpretar el comportamiento de los individuos. Y pone, como ejemplo de esta afirmación, los resultados obtenidos por empresas como Google. Señala, sobre esto, lo siguiente:

La filosofía fundamental de Google es que no sabemos por qué esta página es mejor que aquella: si las estadísticas de enlaces entrantes dicen que lo es, con eso basta. No hace falta ningún análisis causal ni semántico. Por eso Google puede traducir idiomas sin realmente “hablarlos” (a igualdad de cuerpos de datos, Google puede traducir del klingon al farsi tan fácilmente – y con tantos errores, dirán mis amigos traductores– como del francés al alemán). Y por eso puede emparejar anuncios con contenidos sin ningún conocimiento ni hipótesis sobre los anuncios o el contenido. (Anderson, 2008, s.p.).

El motor de búsqueda de Google, y de otras empresas similares como Facebook, ha permitido almacenar una gran cantidad de datos e información, de tal suerte que con todo lo acumulado se hace viable analizar y establecer, sin demasiado margen de error, cuáles son las tendencias y preferencias de los usuarios.

Esto se ha usado, desde hace varias décadas, en favor de la publicidad en el mercado y, en años más recientes, ha alcanzado el ámbito de los procesos electorales, llegando incluso a influir de manera peligrosamente efectiva en escenarios como el mostrado en el 2016 por Cambridge Analytica.

Si se recuerda, este caso se centró en la minería de datos y en la obtención ilegal de la información privada de más de 50 millones de perfiles para influenciar las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos.

Sobre este acontecimiento debe quedar claro que el objetivo de empresas privadas como Cambridge Analytica ha sido, en esencia, construir una serie de mecanismos particulares que mejoren la capacidad de influenciar el comportamiento de las audiencias a través de la manipulación psicológica de las preferencias electorales.

De ahí que las herramientas que han comenzado a utilizar este tipo de empresas para alcanzar sus propósitos sean aquéllas que les permiten analizar los datos sin utilizar modelos de interpretación del comportamiento.

En pocas palabras, desde esta perspectiva no hay cabida para los porqués mientras se pueda observar la conducta midiendo los resultados obtenidos en los motores de búsqueda. Por eso Anderson, de nueva cuenta, realizó apreciaciones contundentes como la siguiente:

Este es un mundo donde enormes cantidades de datos y las matemáticas aplicadas sustituyen a todas las demás herramientas que podrían usarse. Fuera todas las teorías sobre el comportamiento humano, desde la lingüística a la sociología. Olvida la taxonomía, la ontología y la psicología. ¿Quién sabe por qué la gente hace lo que hace? El caso es que lo hacen, y podemos monitorizarlo y medirlo con una fidelidad sin precedentes. Con datos suficientes, los números hablan por sí mismos. (ibíd.).

Con afirmaciones como la anterior, el estudio científico de la sociedad parece estar cambiando de paradigmas. Los científicos sociales, a diferencia de las supercomputadoras de Google, Acxiom o Facebook, trabajan con cantidades limitadas de información sobre las que construyen modelos de interpretación del comportamiento.

Con dichos modelos los científicos sociales se dan a la compleja tarea de establecer correlaciones causales para sustentar sus hipótesis y observaciones. Sin embargo, y esto lo sabe cualquier científico social, las correlaciones entre supuestos no necesariamente descubren o delimitan la vinculación entre las causas y los efectos de acontecimientos o hechos sociales específicos.

La labor del científico social, por consiguiente, ha radicado en ir más allá de esas correlaciones para desentrañar patrones individuales y sociales de conducta que sirvan como modelos de explicación o descripción de diversos fenómenos humanos.

No obstante, con el advenimiento de la minería de datos y el análisis estadístico de carácter computacional, la capacidad de procesamiento de la mente humana, y, por ende, de estos científicos sociales, ha sido rebasada por las supercomputadoras de las empresas privadas más importantes del planeta.

Estas empresas, en cambio, se valen de los conocimientos de analistas técnicos especializados que procesan los datos e indican, de manera cada vez más precisa, las preferencias y los comportamientos de los seres humanos en la web. La construcción de modelos de interpretación, dice Anderson (ibíd.), comienza a ser obsoleta. “Ahora hay un camino mejor. Los Petabytes<sup>20</sup> nos permiten decir: ‘Con la correlación basta’. Podemos dejar de buscar modelos. Podemos analizar los datos sin hipótesis sobre lo que podrían mostrar. Podemos lanzar los números a los mayores superordenadores que el mundo haya visto jamás y dejar que los algoritmos estadísticos busquen los patrones que la ciencia no puede encontrar.”

Parece que el camino de la descripción del comportamiento y su vinculación con las matemáticas aplicadas y las ciencias sociales marcha hacia la utilización de herramientas como las supercomputadoras. Sin embargo, hasta hoy en día, aún considero que estamos lejos de corroborar por completo una afirmación tan rotunda como la de Anderson. Antes bien, los modelos explicativos y descriptivos del comportamiento se han especializado de tal forma que ahora es posible determinar de manera más precisa los elementos que involucran el funcionamiento de las decisiones individuales.

En consecuencia, y estimando estas últimas valoraciones, poseemos en la actualidad dos perspectivas que se han gestado en el conductismo como filosofía de la ciencia del comportamiento.

---

<sup>20</sup> Los petabytes son las unidades de almacenamiento de información de más alta capacidad que se han desarrollado hasta la fecha. Sus operaciones se concentran principalmente en la nube. Un petabyte equivale a la unidad  $10^{15}$ , lo que se entiende como una capacidad de almacenamiento de 1 000 000 000 000 000 de bytes.

Por una parte, las matemáticas aplicadas y el análisis computacional han optado por prescindir de hipótesis y de modelos explicativos. mientras que, por otra, las ciencias del comportamiento, como la economía conductual, han tratado de explicar las motivaciones fundamentales del comportamiento humano partiendo de la descripción de sus características principales.

De este modo, la cada vez más precisa descripción del comportamiento humano nos ha permitido formular hipótesis que esclarecen, de formas mucho más contundentes, los fenómenos sociales contemporáneos y sus implicaciones. Ambas visiones, por lo tanto, ponen en el centro de sus consideraciones el factor psicológico. En éste radica la razón de ser de los estudios contemporáneos, tanto en las propias ciencias del comportamiento como en las ciencias sociales.

A principios del siglo XX, un contemporáneo del psicólogo objetivista John B. Watson, el sociólogo italiano Vilfredo Pareto, realizó una apreciación que hoy en día puede respaldar parte de los principios del análisis de la conducta y de la importancia de los factores psicológicos. Dijo, de fondo, lo siguiente: “Es evidente que la base de la política económica, y en general de todas las ciencias sociales, es la psicología. Llegará un día en el que podamos deducir las leyes de las ciencias sociales a partir de los principios de la psicología”. (Pareto, cit. En Thaler, 2016, p. 11).

Pareto visualizó, hace más de cien años, parte de nuestro presente. Aunque quizá sea muy pronto para afirmar que algo como «las leyes de las ciencias sociales» se encuentren esencial y exclusivamente en la psicología. No obstante, es prudente mencionar que el factor psicológico como elemento de estudio sí ha trascendido su propia esfera de influencia y ha modificado, en gran medida, la forma en la que comprendemos otras ciencias afines, como la ciencia política, la economía y la sociología.

Además, en los últimos años, el foco de atención puesto sobre el comportamiento ha hecho eco en los espacios primordiales del poder político. Los dirigentes de

naciones como Estados Unidos o Reino Unido han puesto cada vez mayor atención en las cuestiones relacionadas con las ciencias del comportamiento.

Como bien señaló el sociólogo inglés William Davies (2016, p.103): “A principios del siglo XXI la palabra ‘comportamientos’ –tan directamente ligada a la ‘conducta’ de la que produce la palabra ‘conductismo’– está por todas partes. Los gobernantes se interesan en conseguir ‘cambios en los comportamientos’ en sus esfuerzos por combatir la obesidad, la degradación del medio ambiente o la falta de compromiso cívico”.

En este asunto, y en los relacionados con los procesos del mercado, radica el énfasis tan marcado que se ha puesto sobre la conducta. Como se comentó con antelación, la búsqueda de esos cambios en los comportamientos se ha dado de manera exitosa en el ámbito de la publicidad y del marketing para beneficio del mercado y del capitalismo contemporáneo.

De ahí que en los años más recientes, también, el interés por el comportamiento comience a articularse desde la esfera del gobierno y de las políticas públicas. Empero, como se vislumbró en el caso de Facebook y Cambridge Analytica, esta cuestión requiere de la construcción paulatina de mecanismos que limiten la manipulación psicológica de las preferencias sociales.

Establecer hasta donde es posible influir en las decisiones de los individuos se ha vuelto una tarea de vital importancia que, en los años a la postre, será normada jurídicamente para evitar el control político o la influencia desmedida de las elites sobre los diferentes grupos que conforman a la sociedad.

Además de todo lo dicho hasta el momento, es indispensable señalar que las ciencias del comportamiento se han desarrollado en un espacio cultural, económico y político en el que ha prevalecido la competencia de mercado como base principal de las relaciones e interacciones sociales.

Por tanto, que en el siglo XXI se le haya puesto especial atención al deseo de los gobernantes por realizar cambios en los comportamientos de la población sugiere una necesidad cada vez más pronunciada de incrementar no sólo el bienestar de las personas sino su productividad.

En el siguiente apartado se analizará brevemente esta cuestión, no sin antes advertir, como comentario final de esta sección, que la necesidad de comprender la conducta de los seres humanos pasó de dar sus primeros pasos a través de la filosofía tradicional del conductismo hasta ser capaz de desarrollar, casi cien años después, su propia rama de conocimiento.

### **1.3. La relevancia del proceso de economización de la época contemporánea para los estudios del comportamiento**

En las secciones anteriores se señalaron algunas consideraciones que es preciso retomar en este apartado. Se comentó, en el apartado 1.1., que pese a que las personas tratan de dirigir su comportamiento de forma adecuada, en ocasiones tienden a equivocarse sistemáticamente al tomar decisiones.

Más adelante, en el apartado 1.2., se indicó que para comprender esos errores sistemáticos las ciencias del comportamiento se dieron a la tarea de describir y analizar el comportamiento humano y, en función de la construcción de modelos descriptivos y explicativos sobre la conducta, se desarrollaron, a la postre, herramientas cognitivas que permitieron modificar dicho comportamiento.

Estos elementos responden, al mismo tiempo, a una conceptualización general de la época contemporánea en la que la competencia, la eficiencia y la productividad se han vuelto indispensables para el pleno desarrollo de las actividades humanas.

Por eso mismo no debe perderse de vista que el nacimiento y auge del enfoque conductual se ha dado en una etapa de la evolución histórica de las sociedades que

descansa en un modo de producción bastante conocido: el capitalismo. No considero necesario explicar de forma amplia las características del capitalismo ni las razones de su nacimiento. Sin embargo, resulta de vital importancia resaltar algunas cuestiones que se relacionan con el ámbito del comportamiento, como lo es el llamado proceso de economización de la actual modalidad del capitalismo: el neoliberalismo. Para explicar lo anterior, iré detallando sus partes principales.

El concepto contemporáneo de economización<sup>21</sup> fue retomado recientemente por la politóloga norteamericana Wendy Brown (2016). Este concepto se entiende, en síntesis, como un proceso que parte del supuesto de que el mercado ha traspasado sus límites naturales hasta abarcar esferas de la sociedad con las que antes no se relacionaba de manera directa.

Los valores del mercado, por consiguiente, han pasado a incidir en otras esferas construyendo, en consecuencia, dinámicas de interacción que han terminado por poner de manifiesto la importancia del capital y del crecimiento económico como principios ineludibles de los demás procesos de convivencia.

Dentro de estas esferas, el Estado democrático contemporáneo ha pasado a subordinarse a una parte considerable de los intereses de dicho capital. Por ello, los gobiernos de la actualidad prefieren hacer hincapié en la realización de proyectos productivos, que de forma más constante orientan sus esfuerzos hacia el incremento de las inversiones y de las calificaciones crediticias favorables, apostando con ello, y de manera más directa, por el crecimiento económico continuo. Lo que comentó Brown (ibíd., pp. 20-21) en torno a esta tendencia economizadora en los ámbitos sociales e individuales fue lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Originalmente, el concepto de economización fue acuñado por los académicos Koray Caliskan y Michel Callon. En el proceso de economización de la vida contemporánea el mercado ha traspasado sus fronteras originales invadiendo otras esferas bajo el principio de la competencia de mercado. De acuerdo con este supuesto, las dimensiones de la vida social que no eran interpretadas en función del capital ahora se incorporan a sus mecanismos de reproducción y productividad.

...tanto las personas como los Estados se construyen sobre el modelo de la empresa contemporánea, se espera que tanto las personas como los Estados se comporten en modos que maximicen su valor de capital en el presente y mejoren su valor futuro, y tanto las personas como los Estados lo hacen a través de prácticas de empresarialismo, autoinversión y atrayendo inversionistas. Cualquier régimen que busque otro camino se enfrenta a crisis fiscales, a una disminución de las calificaciones de crédito, monetarias y de bonos y, cuando menos, a una pérdida de legitimidad y, en casos extremos, a bancarrota y disolución.

Este valor de capital referenciado con antelación tiene como objetivo su circulación acelerada y constante, por lo que la eficiencia y la optimización de los recursos para permitir el crecimiento económico y el aumento del valor del capital se hacen imprescindibles.

Dijo el sociólogo mexicano Luciano Concheiro (2016, p. 21), sobre este elemento nodal del capitalismo, lo siguiente: “Esto, en sentido estricto, es el capital: no un objeto, sino un proceso; dinero puesto en movimiento con el anhelo de obtener aún más dinero”. Y no se equivocó al afirmar lo anterior. La circulación del dinero es lo que permite la reproducción de prácticas enfocadas a maximizar el valor del capital.

En pocas palabras, la circulación del dinero ha pasado a convertirse en un medio para sí mismo, en un fin en sí mismo. Con ello, las relaciones sociales, económicas y políticas circundantes se han modificado hasta el punto de priorizar, por sobre otros elementos, la rapidez y la aceleración.

Derivado de este acontecimiento hemos presenciado cómo los componentes más importantes de la vida pública, asociados a los problemas sociales más importantes, parten ahora de la necesidad de establecer soluciones centradas cada vez más en la prontitud y efectividad de las respuestas gubernamentales.

Además, se han flexibilizado las inversiones empresariales y, en consecuencia, se ha vuelto esencial reducir las posibles fricciones e impedimentos que restrinjan la ampliación de los mercados –tales como las regulaciones rigurosas de carácter burocrático–.

Por último, y siguiendo la lógica de estas reflexiones generales, las personas han pasado a convertir sus necesidades y exigencias en proyectos empresariales individuales que, para llevarse a cabo, requieren de un aumento en su productividad, en su atractivo en el mercado y en su valor futuro o de inversión.

Como indicó Brown, cualquiera que busque otro camino distinto al camino de la aceleración está condenado al fracaso o a la crisis. Y esta afirmación, más que responder a una señalización fatalista producto de prejuicios sobre el capitalismo, se gesta desde la óptica de la liberalización de los flujos del capital transnacional.

El mundo globalizado de la época contemporánea requiere que las condiciones materiales sean propicias para la aceleración constante. Por tanto: “Si se quiere hacer dinero, hay que deshacerse de aquello que cause fricción y, sobre todo, acelerar los procesos de circulación del capital invertido. Es ésta la simple pero poderosa razón por la cual una pulsión por incrementar la velocidad subyace en el devenir del capitalismo” (Concheiro, *ibíd.*, p. 22).

La pulsión de la aceleración es una constante que se venía gestando desde la época del capitalismo industrial. En dicha época, la primera vertiente del liberalismo había exigido que la intervención del Estado en los asuntos del mercado se diese de manera reducida.

En nuestros días, en cambio, el Estado, además de desregular y de liberalizar los flujos del capital, se ha convertido en un actor –en un empresario– que participa de forma activa en estos procesos. La libertad individual sigue siendo el principio rector de las interacciones entre Estado, sociedad y mercado, pero la otrora existencia de esferas separadas que se encargaban, cada cual en su respectivo ámbito, de la realización de actividades que no eran necesariamente productivas o de capital, fue suplantada por el ideal de la competencia entre éstas.

Y no sólo eso, el neoliberalismo como modelo económico, además, fue concebido como una conjunción de políticas que coinciden en el principio de afirmar y respaldar libres mercados. Para explicar de forma mucho más concisa lo antedicho, a continuación se presentan, de manera sintética, algunas de las características generalmente vinculadas con el modelo neoliberal:

- i. Desregulación de las industrias y de los flujos del capital.
- ii. Reducción radical de las provisiones del Estado de bienestar y de sus protecciones para quienes son vulnerables.
- iii. Privatización y subcontratación de bienes públicos, que van desde la educación, los parques, los servicios postales, las carreteras y la previsión social hasta las cárceles y los ejércitos.
- iv. Remplazo de esquemas hacendarios y de arancel progresivos por regresivos.
- v. Fin de la redistribución de la riqueza como una política económica o sociopolítica
- vi. Conversión de cada necesidad o deseo humano en una empresa rentable.
- vii. La financiarización de todo y el creciente dominio del capital financiero sobre el capital productivo en la dinámica de la economía y la vida cotidiana. (Brown, *ibíd.*, p. 30).

Cada uno de los elementos señalados trae consigo una serie de consecuencias que han modificado no sólo la manera en la que se elaboran las políticas económicas, sino la forma en la que se construyen las interacciones sociales contemporáneas.

Estas modificaciones de origen han supuesto la reconstrucción de los hechos sociales y, por ende, de las reglas sobre las que se desarrollan los acontecimientos individuales y la relación de estos con su medio de convivencia. Por consiguiente, la reconfiguración neoliberal de los principios de la sociedad ha encontrado en la maximización de los ideales del liberalismo y de la racionalidad humana su punto de partida.

Desde este marco de principios neoliberales los individuos, para ser libres, tienden a convertirse a sí mismos en proyectos de inversión. Sus deseos, exigencias y necesidades han pasado a articularse desde la lógica del empresarialismo. En aras

de prosperar, y de alcanzar tanto la felicidad como el bienestar, las personas cada vez tienden más a organizar su mundo de ideas siguiendo estos principios.

En tanto, la noción de racionalidad humana imperante en el modelo neoliberal se ha concertado tomando en consideración abstracciones conceptuales como la del homo economicus, entendiendo a éste como sujeto egoísta que busca maximizar sus propias ganancias y beneficios.

El ideal de dicho homo economicus está enfocado, principalmente, en “autoinvertir de modos que mejoren su valor o atraigan inversionistas mediante una atención constante a su calificación de crédito real o figurativa y hacerlo en todas las esferas de su existencia” (Brown, *ibíd.*, p. 40).

Que los sujetos entendidos como homo economicus o como proyectos de inversión orienten sus esfuerzos hacia el aumento de su valor real o figurativo y que, en ese sentido, inviertan constantemente en sí mismos, supone que, en el ambiente en el que se desarrollan cotidianamente, la competencia se intensifique al grado de normar y regular la conducta entre ellos.

Antes del auge de la competencia como principio rector en los procesos económicos de mercado lo que más importaba era la consolidación del intercambio de productos y servicios entre actores privados –que regulaba y vigilaba el Estado–.

En los tiempos actuales, empero, ese intercambio ha pasado fundamentalmente a segundo término –sin que deje de existir, claro– y en su lugar se ha alzado el principio de la competencia. “Esta cambio sutil de intercambio a competencia como la esencia del mercado implica que todos los actores del mercado se consideran pequeños capitales (más que como dueños, como trabajadores y consumidores) que compiten entre sí, en vez de intercambiar los unos con los otros” (*ibíd.*, p. 44).

Tanto la desregulación de las industrias y de los flujos de capital, como la reducción general de las provisiones del Estado de Bienestar, la privatización y la subcontratación de bienes públicos, la reformulación de los esquemas hacendarios y la conversión de cada deseo o necesidad humana en una empresa rentable, han traído consigo diversas consecuencias nocivas, como una desigualdad intensificada, la comercialización insensible o inmoral de cosas o actividades que no se consideraban apropiadas, y un caos en diversas esferas de la economía dada la libertad de los flujos del capital financiero.

Dicha libertad en los flujos del capital permitió el desarrollo de efectos desestabilizadores, como las burbujas de mercado que propiciaron la caída del sector inmobiliario en los Estados Unidos, el crecimiento posterior del desempleo en España, y el aumento de la deuda soberana en Grecia a finales del 2008 y principios del 2009.

Estos acontecimientos históricos, dicho sea de paso, dieron cabida a lo que pasó a conocerse como la Gran Recesión<sup>22</sup>: una crisis económica de amplias dimensiones globales que puso de manifiesto la fragilidad del capital financiero transnacional. Las afectaciones y consecuencias producto de esta crisis siguen visibilizándose en la actualidad. Sin embargo, en las diversas esferas de la sociedad, las aspiraciones siguen siendo casi las mismas: convertirse, de un modo u otro, en un proyecto de inversión.

Y no es de extrañarse el auge de esta condición. El neoliberalismo no sólo es el modelo económico imperante de las sociedades occidentales, también es un

---

<sup>22</sup> Para más información sobre este tema, puede revisarse un artículo de la Economipedia que explica las características esenciales de este momento histórico y económico de gran relevancia para la historia moderna: <https://economipedia.com/historia/gran-recesion.html>; en su momento, medios de comunicación estadounidenses como el *Wall Street Journal* y *The New York Times* hablaron sobre las implicaciones de este fenómeno. Los enlaces de cada uno de estos medios, respectivamente, se muestran a continuación: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303591204575169693166352882>, <https://web.archive.org/web/20150117020249/http://economix.blogs.nytimes.com/2010/07/30/the-great-recession-earns-its-title/?scp=2&sq=the%20great%20recession&st=cse>

mecanismo político e ideológico que dicta que la libertad es y debe ser el valor supremo.

Sobre esto, el ensayista coreano Byung-Chul Han (2014, p. 7) dijo que: “El neoliberalismo es un sistema muy eficiente, incluso inteligente, para explotar la libertad. Se explota todo aquello que pertenece a prácticas y formas de libertad, como la emoción, el juego y la comunicación. No es eficiente explotar a alguien contra su voluntad. En la explotación ajena, el producto final es nimio. Sólo la explotación de la libertad genera el mayor rendimiento.”

Han, como puede apreciarse, acertó en sus valoraciones cuando juzgó que la explotación ajena es ineficiente. Para efficientarla y optimizarla, de acuerdo con el proceso de economización de Brown, se necesita que el sujeto involucrado se haga participe de la misma.

Por eso la competencia del modelo económico neoliberal ha convertido tanto a individuos como empresas –incluyendo al propio Estado– en proyectos de inversión. Estos proyectos de inversión individual han pasado a llamarse y a conocerse bajo el nombre de capitales humanos en circulación.

Han (ibid., p. 8), desde una visión posmarxista, señaló, sobre el individuo vuelto capital que: “El neoliberalismo, como una forma de mutación del capitalismo, convierte al trabajador en *empresario*. El neoliberalismo, y no la revolución comunista, elimina la clase trabajadora sometida a la explotación ajena. Hoy cada uno es un *trabajador que se explota a sí mismo en su propia empresa*. Cada uno es amo y esclavo en una persona. También la lucha de clases se transforma en una lucha interna consigo mismo”.

El trabajador hecho empresario, o capital humano o, incluso, portafolio de inversión, se ha convertido en un sujeto del rendimiento económico. Como sujeto del

rendimiento debe comprender la importancia de su participación constante en la empresa a la que pertenece, sea privada, pública o de la sociedad civil.

Debe poner, al mismo tiempo, su tiempo personal a disposición de las necesidades de esta empresa. Debe estar disponible 24/7. Debe asentir, aunque pueda negarlo para sus adentros, a la flexibilización de su contrato laboral, a la falta de prestaciones y a los posibles recortes producto de decisiones económicas externas que superan ampliamente su esfera de influencia.

Además de favorecer el aumento de condiciones propicias para la subcontratación, la precarización laboral y los contratos por temporadas, la lógica de la competencia de mercado y del proceso de economización ha pasado a exigir, de igual modo, un mayor compromiso psicológico por parte de los sujetos del rendimiento económico.

Por tanto, los ideales de la empresa son ahora también parte de sus ideales individuales. Como sugirió Davies (2016, p. 187): “Con la metáfora del ‘capital humano’ formulada por Gary Becker, la distinción entre estrategia corporativa y conducta individual se volatilizó por entero: cada persona y cada compañía jugaba una partida a largo plazo cuyo premio era la supremacía, estuviera presente un mercado o no”. En resumen, en la idea del compromiso individual con la empresa reposa una estrategia de control propia del modelo neoliberal.

Esta estrategia la entendió ampliamente Byung-Chul Han (ibíd., p. 15) cuando describió las características de un nuevo tipo de poder político que surgió con el proceso de economización de la época contemporánea.

Este poder, de acepción inteligente, es un poder “amable [que] no opera de frente contra la voluntad de los sujetos sometidos, sino que dirige esa voluntad a su favor. Es más afirmativo que negador, más seductor que represor. Se esfuerza en generar emociones positivas y en explotarlas. *Seduca* en lugar de prohibir. No se enfrenta al sujeto, le da facilidades”.

Dentro de este poder inteligente acuñado por Han residen las estrategias neoliberales del control sutil. Así, “la motivación, el proyecto, la competencia, la optimización y la iniciativa son inherentes a la técnica de dominación psicopolítica del régimen neoliberal” (Han, *ibíd.*, p. 17).

Estos componentes del poder inteligente pueden considerarse como un cúmulo de herramientas que tienen la tácita intención de moldear la *psique* de este sujeto del rendimiento en favor del incremento de la producción y de la inversión del capital.

Y esto ha podido desarrollarse porque el modelo neoliberal ha descubierto que esta psique es también una fuerza productiva que debe ser estimulada a través de la motivación, la competencia y la optimización.

Al sujeto del rendimiento, en síntesis, se le debe de motivar para que sea no sólo productivo en el trabajo sino competitivo en relación con otros sujetos y que, del mismo modo, sea capaz de optimizar sus procesos psíquicos y mentales para enfocarse en los objetivos de la empresa.

Todos estos condicionamientos, por si el lector no se ha percatado aún, se relacionan directamente con la intención cada vez más pronunciada de utilizar los descubrimientos e instrumentos de las ciencias del comportamiento.

Si en un inicio se buscaron desregular los flujos del capital, privatizar determinados bienes públicos y flexibilizar los procesos sociales y administrativos, lo que se ha pretendido, como un segundo paso en la evolución de este modelo neoliberal, ha sido descifrar los factores psicológicos involucrados en el aumento de la productividad y del compromiso del individuo con el mercado de trabajo. Para abordar esta cuestión, retomaré las consideraciones que William Davies (*ibid.*, p. 16) señaló sobre el compromiso psicológico de los individuos con la productividad y el consumo:

Desde los años sesenta las economías occidentales han tenido que afrontar un problema fundamental: dependen cada vez más de nuestro compromiso psicológico y emocional (ya sea en el trabajo, con las marcas comerciales, con nuestra propia salud y bienestar) pero también cada vez les resulta más difícil conseguirlo. Las formas de renuencia personal a dicho compromiso, muchas veces manifestadas como depresión y enfermedades psicosomáticas, no sólo redundan en el sufrimiento experimentado por el individuo sino que alcanzan consecuencias económicas, con la consiguiente preocupación para gobernantes y directivos.

Las consecuencias económicas derivadas de los estados de salud desfavorables de las personas han pasado a ser prioritarias por sus repercusiones en la productividad y en la desaceleración de los flujos del capital.

Por una parte, “es indudable: las prisas y la presión que rigen nuestra cotidianidad derivan del espíritu del capitalismo, que tiene como objetivo primordial la generación de ganancia y el aumento incesante de ella, y, por ende, precisa que las acciones productivas se ejecuten con prontitud” (Concheiro, *ibíd.*, p. 70).

Y, por otra parte, esta misma tendencia a la prisa y a la aceleración constante del capital ha comenzado a afectar de forma negativa los estados de salud mental de la población. Por ello, en años recientes, han surgido estudios que hablan de la importancia de la atención oportuna de enfermedades como la depresión, el estrés laboral y la improductividad, así como de determinados estados mentales adversos producto de la competencia desmedida y la precariedad.

Por tal motivo, dentro de las discusiones entre gobernantes, directivos y funcionarios de alto nivel, se han propiciado los discursos sobre la utilización de las herramientas del poder inteligente y seductor para moldear la conducta de los individuos, no sólo hacia su bienestar o felicidad, sino hacia el incremento de su productividad económica –a tal grado que no pueda entenderse una sin la otra–.

Un ejemplo de ello es el factor de la motivación como parte de las técnicas que se usan hoy en día en los procesos de gestión de la psicología positiva. Dijo Han (*ibíd.*,

p. 35), sobre esta cuestión, lo siguiente: “En lugar de [un] *management racional* entra en escena un *management emocional*. El *mánager* actual se despidió del principio del comportamiento racional. Cada vez se parece más a un entrenador motivacional. La motivación está ligada a la emoción. El movimiento las une. Las emociones positivas son el fermento para el incremento de la motivación”.

La renuncia, por parte de la psicología positiva, a utilizar el principio del comportamiento racional ha surgido como resultado de diferentes estudios que afirman que ante situaciones desfavorables no es adecuado emplear las dimensiones de la razón, como el análisis o la evaluación del contexto general de las decisiones ejecutadas, sino la motivación emocional, raíz de un tipo peculiar de autoengaño, que le permitirá al sujeto modificar su comportamiento, bloqueando y expulsando de la mente los pensamientos negativos o los que le recuerden sus fracasos previos.

Como comentó Davies (ibid., p. 104): “Se nos anima a aprender trucos para modificar nuestros ‘comportamientos’ (o para “pegarnos un pequeño empujón a nosotros mismos” como escriben algunos expertos) a fin de llevar unas vidas más activas y resilientes”.

Derivado de estas consideraciones, el discurso y la articulación de los conceptos sobre el gobierno conductual han comenzado a hacerse cada vez más presentes. Y no sólo para el ámbito de la productividad económica, sino para otros ámbitos de la vida social.

No todos los sujetos de una sociedad determinada son sujetos del rendimiento económico. Existen sujetos que han sido marginados de la aceleración y los ciclos productivos del capital. El gobierno conductual pretende realizar modificaciones en la esfera de la decisión de los individuos independientemente de su posición socioeconómica.

Se fundamenta en la lógica del poder inteligente del régimen neoliberal, pero adecuándolo a las particularidades de un contexto específico y en función de una serie de criterios sobre el comportamiento del individuo en sociedad. Así, para su apropiado desarrollo, el enfoque conductual se vale de una serie de herramientas e instrumentos –como las que usa el *manager* emocional– con las que pone a prueba sus capacidades de intervención en la esfera de las decisiones sociales e individuales.

El diseño de sus instrumentos de injerencia debe ser justamente calibrado y probado, poniendo de manifiesto no sólo el conocimiento aplicado sino la capacidad de los arquitectos de la decisión, o de los gestores de política, para encaminar la actuación individual y social hacia la productividad y el bienestar.

Antes de profundizar sobre los componentes particulares del enfoque de gobierno conductual, es indispensable examinar la evolución del modelo neoliberal en el ámbito particular del Estado y el gobierno.

Esta evolución, que pasó del modelo gerencial de administración y de políticas, a un modelo compartido a través de patrones de dirección propios de la gobernanza, se dio en función de las necesidades del régimen neoliberal de reducir las fricciones del mercado, apostando por la optimización y la eficiencia de los recursos. Trataré de ahondar en ello en el siguiente capítulo, no sin antes advertir, sobre el neoliberalismo en el marco del papel del Estado, lo siguiente:

[...] el neo-liberalismo [sic] manifiesta un abierto rechazo al papel del Estado y sus instituciones como sustitutas e intérpretes de la voluntad popular o del bien común. De acuerdo con dichas políticas, la presencia excesiva del Estado en la vida de los individuos había anulado su iniciativa, su capacidad de autodeterminación y, sobre todo, la posibilidad de que se produjeran soluciones alternativas a los diversos problemas sociales. De ahí que estas posturas insistieran en recomponer los esquemas de participación y de intervención estatal para llevarlos a definiciones menos uniformes, más abiertas y potencialmente más diversificadas (Sosa, 2003, p. 9).

Si bien el Estado, mediante los aparatos del gobierno, se vio vulnerado dada su incapacidad de ser autosuficiente en materia de acciones de política, este acontecimiento no significó que con el aumento de la participación política de otros actores distintos a las agencias del gobierno se solucionaran de forma definitiva los problemas sociales, o que se redujeran por completo las brechas socioeconómicas de la desigualdad. Como se dijo con antelación, el modelo neoliberal aumentó, en cierta medida, las desigualdades sociales.

Por fortuna, aunque con lentitud, de un Estado que en sus inicios neoliberales se replegó de la tarea de garantizar el bienestar social de la población se ha pasado, paulatinamente, a un Estado que reconoce su papel proactivo, y que, por tal motivo, ha comenzado a actuar de forma conjunta y coordinada con otros actores de la sociedad.

## **Segundo Capítulo. La transformación del gobierno en perspectiva. Gerencia pública, gobernanza y políticas públicas rumbo al enfoque conductual.**

La finalidad de este segundo capítulo es analizar el panorama general de las transformaciones que ha experimentado el gobierno en la época moderna y como la elección racional ha sido de suma importancia para el estudio de los comportamientos administrativos al interior de la administración pública. Además, se profundiza en la importancia de la optimización y eficiencia de los recursos con los que cuentan los aparatos administrativos y como se han implementado en los modelos burocráticos tradicionales y en la nueva gerencia pública y la gobernanza. Por último, se hace una revisión de los modelos de toma de decisiones más importantes para la implementación y diseño de políticas públicas, y cómo se relacionan los comportamientos administrativos de todos estos elementos con la perspectiva conductual y la posterior puesta en marcha de la perspectiva conductual en los aparatos y políticas del gobierno.

### **2.1. Gobierno, burocracia y administración pública. Planteamientos básicos**

En la parte final del capítulo anterior se puso énfasis en las condiciones mediante las cuales el proceso de economización de la época contemporánea permitió el desarrollo y expansión de valores de mercado como el empresarialismo, la productividad, y la necesidad de incrementar la eficiencia y la optimización de los recursos disponibles –tanto los de índole material como los de capital humano–, en aras de preservar la aceleración constante del capital.

Este proceso que, como se comentó, tendió a exigir de los individuos un mayor compromiso psicológico y emocional, no sólo transformó las relaciones del mercado y del Estado en función del propio poder político y económico, sino, también, las relaciones entre el gobierno, su administración y la ejecución, diseño y evaluación de sus políticas públicas.

Después de la década de los sesenta, cuando el capitalismo empezó su mutación hacia el neoliberalismo o, en otros términos, cuando pasó de ser un capitalismo centrado en actividades de producción a uno de actividades financieras encauzadas, en gran medida, hacia el consumo individual, la privatización operativa y la desregulación de los marcos normativos, la línea divisoria entre organizaciones de carácter público y de carácter privado, al menos en apariencia, empezó a borrarse.

Debido al auge de la llamada escuela gerencial de gobierno se incorporaron parte de los elementos de la gestión privada en el sector público; es decir, se trajeron consigo diversas modificaciones al interior del gobierno y de su burocracia.

Esto último se mostró de manera más pronunciada hasta la década de los ochenta, con la llegada de políticas de corte más neoliberal durante los gobiernos de la primera ministra de Gran Bretaña, Margaret Thatcher, y del presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan; no obstante, años antes de estos acontecimientos, la discusión académica en torno a la incorporación de políticas económicas neoliberales en el Estado había iniciado su particular recorrido.

Los integrantes más representativos de la Escuela de Economía de Chicago, como George Stigler y Milton Friedman, cimentaron las bases del pensamiento neoliberal desde la década de los cincuenta –aunque es importante recordar que el término neoliberalismo fue acuñado durante el coloquio de Lippman en 1938–.

A pesar de ello, la perspectiva gerencial que arribó con posterioridad y que, en términos concretos, vino a acelerar una serie de procesos burocráticos, ya se venía gestando, a su manera, desde principios del siglo XX.

El factor que obligó a modificar gran parte de las estructuras burocráticas de los gobiernos occidentales estuvo bastante vinculado con la ineficiencia económica y la

incapacidad de llevar a cabo procesos administrativos de manera efectiva y en favor de la resolución de la mayoría de los problemas públicos más apremiantes.

Sin embargo, los principios burocráticos de especialización técnica, división de tareas y actuación con base en normas y procedimientos, elementos propios de la intención general de optimización y eficiencia directiva y organizacional, se habían confeccionado bastantes años atrás.

En pocas palabras, desde la primera revolución industrial (1760-1840), la burocracia inició su relación tácita con el capitalismo, los fundamentos de la libertad económica y política, y la democracia representativa.

Para abordar de forma más adecuada esta cuestión en torno a la burocracia y la administración pública del gobierno, así como su relación con lo que más adelante se conocería como enfoque conductual, es menester establecer las bases históricas y teóricas que sustentan el desarrollo de dichos acontecimientos.

A partir de allí, lo apremiante será definir de forma mucho más contundente los elementos que se enlazan con el uso de las herramientas cognitivas y su aplicación en la esfera de las políticas públicas.

Comencemos, pues, dicho asunto aludiendo al concepto de Estado. El Estado, en resumen, se entiende como la organización política de la sociedad. En él se depositan los valores esenciales de una sociedad a través de instituciones estables que ejercen determinada autoridad sobre una población y un territorio específicos.

Sin embargo, este Estado, por sí mismo, carece de existencia palpable. Es, de hecho, de carácter supraestructural y, como sugieren los antropólogos sociales Abrams, Gupta y Mitchell (2015), es, a su vez, ideológico, dado que representa el conjunto de ideas y métodos de ordenar la realidad de la sociedad que rige.

Esta afirmación la complementa el politólogo Marco Palacios (2015, p. 13) al indicar que: “El estado no es un objeto, lugar, organización o actor; es, más bien, un poderoso conjunto de métodos de ordenar y representar la realidad social; por elusivo que parezca, este conjunto es producto de estrategias discursivas cuyo punto de partida es la diada estado-sociedad.”

No obstante, y pese a su condición en apariencia intangible, el Estado posee, en función de sus estrategias discursivas, su propio conjunto diferenciado de instituciones y personal, además de la capacidad de centralizar las relaciones políticas, actuar sobre un área territorial específica y ejercer el monopolio de la dominación (Mann, 2008, p. 58).

La diada Estado-sociedad, aludida por Palacios, se ha transformado a lo largo del tiempo. Empero, ha surgido de una necesidad de ordenación formal que ha evolucionado a partir de instituciones primitivas organizadas en función del parentesco o la cercanía y que, mediante la ampliación, el diseño y el pulimiento de un conjunto de métodos para ordenar y representar la realidad social, ha trascendido las relaciones consanguíneas, propias de grupos reducidos, hasta alcanzar formas de cohesión entre comunidades sociales diversas, en aras de garantizar la supervivencia y la capacidad de desarrollo vital de la mayoría de sus miembros.

Dijo Bobbio (2006, pp. 97-98), sobre esta cuestión, lo siguiente: “Una tesis recorre con extraordinaria continuidad la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)”.

Por tal razón, quien ha pasado a articular la relación entre el Estado y la Sociedad ha sido un ente de dimensiones administrativas y jurisdiccionales que se ha

expresado y asimilado a través de la figura legal y política del gobierno<sup>23</sup>. Dicho gobierno, entendido, pues, como aparato administrativo y de poder, tiene la finalidad de asociar los principios del Estado con los modos de vida y aspiraciones de la sociedad.

Estos principios se estructuran operacionalmente a través de instituciones públicas que emergen de las directrices de este mismo gobierno. Así, la libertad, la igualdad de derechos, la participación democrática, el desarrollo de actividades productivas y de mercado, descansan, esencialmente, en normas jurídicas diseñadas por una parte del poder político del Estado –el poder legislativo–, que se llevan a cabo, en gran medida, en el espacio del poder ejecutivo –a través del gobierno–, con la constante vigilancia y regulación del poder judicial (en todo caso así se expresa en la tradicional doctrina de la división de poderes).

Como sugiere Omar Guerrero (1996, p. 60): “El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo institucional del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil.” Por consiguiente, el Estado detenta el monopolio legítimo de la violencia (Weber, 2013, p. 25) como principio totalizador de su poder político.

Al detentarlo adquiere, en el fondo, la capacidad de regular parte del comportamiento de la población en función de las normas jurídicas que se asigna, al tiempo que busca el establecimiento de relaciones de convivencia perdurables. Su potencialidad, por tanto, descansa en las habilidades institucionales con las que cuenta para detentar dicho poder.

---

<sup>23</sup> Los gobiernos, de acuerdo con Tamayo (1997, p. 281): “no son más que conjuntos de organizaciones – ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera– que combinan recursos – normativos, humanos, financieros y tecnológicos– y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos –objetivos– sociales, políticos y económicos”.

Sin embargo, como es bien sabido, para toda democracia moderna y occidental es menester evitar el abuso del poder político, por lo que en el largo recorrido histórico de las instituciones políticas se han diseñado mecanismos, a modo de contrapesos, –como la propia división de poderes, la injerencia de los organismos autónomos y la activa participación ciudadana– que han permitido el pleno desenvolvimiento, sin limitantes o agravios, de la vida civil.

Digamos, en síntesis, que las instituciones que norman tanto la conducta de los individuos como las capacidades del Estado se orquestan desde la lógica de los sistemas de convivencia. Tienen propósitos claramente definidos y se utilizan y diseñan para establecer las reglas del juego político, económico y social en términos institucionales, sin que la totalidad de los participantes –o jugadores– conozcan las razones originales de la formulación histórica de dichas instituciones, ni puedan modificarlas a conveniencia; la adecuación de los ciudadanos a la reglas del juego institucional, al menos en teoría, les permite utilizarlas en el terreno de la practicidad haciendo posible la existencia de modos de cohabitación mucho más ordenados y eficientes.

De este fundamento centrado en la cooperación por encima de la sumisión del individuo al poder del Estado, se desprenden una serie de transformaciones históricas de carácter liberal, que denotan un inconsciente práctico que los sujetos han aprovechado para dirigir su conducta hacia la consecución de sus metas y objetivos.

Por consiguiente, dentro del diseño institucional del Estado puede observarse una reconfiguración de valores tradicionales que se desplazan hacia nuevas formas de expresión de los intereses sociales. Por ejemplo, Kelsen (2002, p. 24) citó una cuestión relevante cuando advirtió el paso del liberalismo a la democracia representativa. Dijo, al respecto, que: “La transformación del concepto de libertad, pasando de ser representativa de la no sumisión del individuo a la autoridad del

Estado, a concebirse como una cooperación del individuo en ésta, refleja el tránsito del liberalismo a la democracia.”

De un modo similar a como se desplazaron los valores tradicionales de la libertad y la democracia en instituciones propias del Estado, al interior del gobierno se han desplazado tanto esos valores como otros que han modificado la articulación de sus procedimientos internos y de su administración.

Como se señaló con anticipación, el gobierno es un aparato administrativo y de poder que vincula a la sociedad con el Estado. Esa vinculación se hace tangible, principalmente (aunque no exclusivamente), a través de los bienes y servicios que el gobierno proporciona.

Para brindar esos bienes y servicios el gobierno cuenta con una administración pública que se encarga de materializar sus objetivos prácticos a través de sus diversas estructuras y capacidades organizacionales. Estas estructuras y capacidades, del mismo modo que las instituciones políticas, han tenido su propio desarrollo e historia.

No obstante, no es razón de este trabajo hacer hincapié en la evolución de las estructuras que conforman dicha administración. En cambio, resulta necesario considerar su desarrollo, al menos desde un momento clave: desde la progresiva burocratización de los sistemas administrativos de gobierno.

La administración burocrática<sup>24</sup>, tal y como se conoce hoy en día, nació con la instauración y desarrollo de la economía monetaria. Esta economía difiere sustancialmente de las economías que le precedieron, como la de especies, de

---

<sup>24</sup> Para entrar en materia, cabe aclarar que la administración burocrática entendida por Weber (Arellano, 2006, p. 35) parte del supuesto de una asociación de dominación en la que se establecen relaciones sociales garantizadas por un orden jerárquico y legal de actores específicos. Dicho orden es definido como el conjunto básico de estatutos que deben atenderse y obedecerse.

subsistencia y la basada en el patrimonio, en que el intercambio de productos y servicios se da a través del dinero como bien sustancial (Weber, 2010, p. 42).

Este dinero, en consecuencia, pasó a considerarse no solo un medio de intercambio sino un depósito de valor, una unidad de medida y un instrumento simbólico y de poder. Con este instrumento comenzó el capitalismo de producción tal y como lo conocemos.

Pero no sólo con el dinero como depósito de valor el capitalismo adquirió parte de sus características principales. Fueron las exigencias sociales en el ámbito de las relaciones económicas de determinados grupos las que supusieron el cambio esencial del modo de producción. Sobre este hecho, el historiador y sociólogo Max Weber (2010, p. 52) dijo lo siguiente:

Las exigencias formuladas a la cultura están condicionadas, aunque en grado variable, por la creciente riqueza de los grupos más influyentes del Estado. De este modo, la progresiva burocratización se hace dependiente de la creciente posesión de bienes de consumo y de una técnica de conformación de la vida externa cada vez más sofisticada –y esta técnica corresponde a las oportunidades que brinda dicha riqueza–. Esto reacciona sobre el nivel de vida y causa una creciente exigencia subjetiva de satisfacción organizada, colectiva y en consecuencia burocrática, de las necesidades más diversas que antes no se conocían o se satisfacían a nivel local o por medio de una economía privada.

El crecimiento de las ciudades como centros económicos de intercambio, y la aceleración constante del capital, bajo los supuestos referenciados ya por Concheiro y Brown, trajeron consigo la necesidad de mejorar las capacidades administrativas mediante un proceso temprano y paulatino de burocratización.

Ese mejoramiento respondió a una lógica económica que se venía gestando desde finales del siglo XVIII –es decir, desde los tiempos en los que Adam Smith formuló la teoría del valor-trabajo–, y que adquirió una importancia cada vez más marcada hasta la segunda mitad del siglo XX: la consolidación y la puesta en marcha de

modelos de comprensión del comportamiento humano que tomaban en consideración el factor racional.

Desde el Renacimiento, aunque en la Antigüedad Clásica se hicieron presentes algunas suposiciones al respecto, se consideró que el ser humano era un ente orientado por la razón que debía «domesticar» sus pasiones. De ahí que el enfoque racional en la toma de decisiones siguiera una trayectoria que contemplaba esta suposición racional –en todo caso hasta la conformación del modelo del agente racional, que adoptó, a la postre, la figura del homo economicus–.

Dicha suposición, por tanto, tuvo una marcada influencia en el ámbito de la ciencia administrativa y de la burocracia. Para la burocracia la perspectiva racional es fundamental ya que se centra en la administración de los recursos en función de la consecución de metas y objetivos.

Con ello, la perspectiva racional tiende a orientarse y articularse a través de los principios de máxima eficiencia y optimización. Como se visualizó en el apartado 1.3 la optimización y la eficiencia se trasladaron, durante la época contemporánea, de la esfera de la economía y de la administración a la esfera del individuo y su medio.

Sin embargo, es menester subrayar que ambos conceptos se gestaron como parte de una óptica racional propia de la administración burocrática de principios del capitalismo de producción. Señaló Weber (ibid., p. 56), sobre lo antedicho, lo siguiente: “Actualmente [principios del siglo XX] la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles”.

Esta economía de principios del siglo XX, como se puede observar, constituye una etapa temprana del mismo proceso de economización y de aceleración del capital. Proceso que, en esencia, ha puesto atención en la administración racional de los

recursos para satisfacer las necesidades subjetivas de la población –cuando menos en materia productiva–.

De tal suerte que, bajo estos criterios, la burocracia adoptó una serie de rasgos característicos como los que se mencionan a continuación:

- a) Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura gobernada burocráticamente se reparten de manera estable como deberes oficiales.
- b) La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios.
- c) El cumplimiento norma y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; solo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello (Weber, 2010, pp. 21-22).

Resulta importante señalar esto último ya que de la administración burocrática de base racional comenzaron a surgir, en el ámbito institucional, las bases que permitirían satisfacer las necesidades subjetivas en el marco del capitalismo de producción.

Por ejemplo, Uvalle (2015, p. 56) agrega, sobre los servicios que se prestan desde la esfera de la administración pública de base racional, que: “de este modo, los servicios públicos son una forma racional y ordenada para la atención y solución de las necesidades domésticas”. Por tanto, la prestación de dichos servicios, emanados, al menos en principio, de la administración pública de orden burocrático, encuentran su punto de articulación racional en el escenario de las políticas públicas.

Estas políticas son, a su manera, una sumatoria de conocimientos adquiridos que hilvanan y proyectan hipótesis con base en una amplia gama de datos e información, y que buscan solucionar los problemas públicos tomando en consideración tanto fracasos como éxitos anteriores.

Esto les permite, en esencia, acumular toda una red de juicios de valor y de hecho que tratan de limitar las tendencias humanas hacia las equivocaciones sistemáticas. En parte, también, buscan dirigir el comportamiento humano hacia la consecución de sus objetivos; ergo, hacia el bienestar subjetivo de la mayor cantidad de personas y, por ende, del grueso de una comunidad política específica.

Para coordinar los fines individuales y sociales de esta comunidad política se necesitan establecer los mecanismos y las herramientas que se utilizarán en el ámbito de las políticas públicas. De ahí que el factor racional sea, en general, tan trascendente. Éste termina por abarcar casi la totalidad de los procedimientos administrativos relevantes.

Pero antes de abordar lo referente a la coordinación de los fines en este asunto, definamos, a priori, lo que se entiende en este trabajo por política pública. Dicen Arellano y Blanco (2016, pp. 14-15) que: “En términos muy generales podemos decir que se consideran políticas públicas todas las decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar, y establecen explícitamente los mecanismos particulares a utilizar para ello.”

Para definir las problemáticas sociales es fundamental, como se ha observado, asumir una postura racional sobre las capacidades y recursos con los que se cuenta. Es decir, la perspectiva en torno a la ordenación racional, que devino del pleno desarrollo de estructuras burocráticas, tanto en el sector público como en el privado, se vale de una serie de herramientas que establecen los pasos a seguir para la consecución de determinados propósitos. Estos propósitos se fundamentan en exigencias sociales concertadas a través de la agenda de gobierno.

En pocas palabras, que la estructura organizacional tradicional por antonomasia sea de carácter burocrático sólo demuestra un proceso de evolución natural que se ha ido adecuando a las demandas de las sociedades capitalistas.

Dice Arellano (2006, p. 53), en relación a lo anterior, lo que se presenta a continuación: “La burocracia racional es vista como un proceso natural esencial para la sobrevivencia de la sociedad y de las organizaciones que la componen. No obstante, es también un instrumento humano, un sistema social que puede sufrir de disfunciones y problemas. De cualquier manera, siguiendo los mismos mecanismos burocráticos, esos problemas pueden ser resueltos por una mejor asignación de recursos y una mejora constante de la eficiencia organizacional”.

Pese a las ventajas técnicas de la administración burocrática, referenciadas por Weber (ibíd., p. 55) y centradas, esencialmente, en su: “precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales [...] [como] cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo”, lo cierto es que este modelo de ordenación no se halla, como sugiere Arellano, exento de deficiencias y críticas.

Una de las deficiencias y críticas más señaladas al respecto puede hallarse en la antañona consideración de la burocracia como un sistema estático de organización. De hecho, aun y cuando la burocracia apele a la eficiencia, en la actualidad suele pensarse en ella como un sistema ineficiente atado por normas que en lugar de facilitar la realización de actividades relevantes para el individuo, tiende a retrasarlas. “Esta disfunción es paradójica desde el momento en que no tiene sentido para las burocracias comportarse de acuerdo con las reglas si hacerlo implica que el logro de los objetivos se vuelve secundario” (Arellano, ibíd., p. 41).

No obstante, en años relativamente recientes, los modelos postburocráticos de organización incorporados a la administración pública han tratado de resolver esas deficiencias apelando de forma mucho más directa a los principios de eficiencia y optimización –como el mismo proceso de economización de la vida social–, sin dejar de lado la división de las estructuras y funciones de acuerdo con deberes y tareas

específicas, la actuación con base en normas y procedimientos, y el conocimiento de los datos y la información relevante para el ejercicio de las funciones correspondientes.

Sobre este asunto se ha hablado y teorizado bastante, al grado que se han construido modelos explicativos y normativos en torno a estas tendencias postburocráticos de corte empresarial.

Dichas tendencias han pretendido contrarrestar las deficiencias tradicionales del modelo burocrático, como la discrecionalidad, el clientelismo y la inseguridad institucional, con la finalidad de hacer frente a los problemas novedosos y acelerados de la vida contemporánea.

Sin embargo, dichos modelos no renuncian por completo al factor racional de la burocracia, dada su evidente intencionalidad y competencia. Dice Mouzelis (1991, p. 65), al señalar las diferencias sustanciales de los diversos tipos de organizaciones sociales, que: “Un punto importante, que conviene tener en cuenta para distinguir la burocracia de los otros sistemas sociales, es que en el burocrático encontramos un mayor grado de intencionalidad, de propósito explícito de modelar sus actividades y fines”.

Ya se comentará en su momento parte de esa tendencia postburocrática. Por el momento, cabe recordar que el modelo burocrático de Weber fue desarrollado como parte de una tipología ideal de organización; y, por su carácter ideal, pese a que sus conceptos clave se encuentren explícitamente definidos, la realización práctica de sus supuestos no se dará en el terreno de la realidad de la forma concebida originalmente.

Mouzelis (ibid., p. 55) complementa esta afirmación cuando indica que: “Se ha demostrado, además, que las características del tipo ideal de burocracia no son siempre compatibles entre sí. De este modo, en el supuesto de que todos se

hallaran presentes en una concreta organización, podrían producirse fricciones y, como consecuencia, también un cierto grado de ineficiencia.”

En consecuencia, podemos afirmar que el factor racional de la burocracia al interior de la administración pública del gobierno adquiere, dentro de una de sus posibilidades, la capacidad de modificar el comportamiento de los individuos orientándolo hacia la consecución de los fines y objetivos de la organización.

Como organizaciones burocráticas que regulan parte del comportamiento humano, tanto de sus miembros como de determinados actores de la sociedad, su responsabilidad principal ha pasado a enlazarse con los principios de eficiencia y optimización de una forma que no se había considerado tradicionalmente.

El cambio de esa perspectiva tradicional a una que incorpora, por ejemplo, el modelo de nueva gerencia pública o de la gobernanza, refuerza las visiones economicistas en torno a la optimización y la eficiencia y, además, modifica parte de la concepción habitual en torno a la administración y las políticas públicas.

La nueva gerencia pública y la gobernanza se revisarán de manera sucinta en el apartado 2.3. Antes de ello me centraré, en el apartado 2.2, en la elección racional y en su importancia nodal para el gobierno y la administración pública desde una noción burocrático-racional que delimita determinados comportamientos sociales y administrativos.

## **2.2. La elección racional y su importancia para el gobierno y la administración pública**

En el primer capítulo se mencionaron algunas características de la elección racional sin profundizar demasiado en ellas. Ahora, resulta de vital importancia ahondar en esas características y establecer su conexión con el gobierno, la administración pública y las políticas.

Habrá que explicarlo por partes. Cuando se hicieron algunas consideraciones, en el apartado 1.1, sobre el modelo de explicaci3n causal de Elster se indic3 la importancia de los hechos y acontecimientos –entendidos como elementos constitutivos en el marco de la formulaci3n de hip3tesis–, y la forma en la que estos facilitan el entendimiento de las interacciones sociales.

Se dijo, al respecto, que estas interacciones se dan entre individuos que toman decisiones de forma cotidiana. Por su parte, y más adelante en ese mismo apartado, se indicaron las dificultades de la toma de decisiones en el ámbito de la practicidad; ergo, de la vida cotidiana.

No obstante, con la tentativa de reducir la incertidumbre en torno a las decisiones humanas, las instituciones sociales y los individuos han diseñado formas diversas de describir y explicar la conducta del mismo modo que lo hace la teoría de la elecci3n racional. Elster (1996, p. 33), en su momento, dijo sobre la elecci3n racional lo siguiente: “La elecci3n racional se ocupa de hallar el *mejor* medio para fines dados. Es un modo de adaptarse de manera 3ptima a las circunstancias”.

Pero Elster (*ibid.*, p. 31), además de señalar la importancia de la elecci3n racional en el ámbito de la selecci3n del mejor medio para unos fines dados, agreg3, sobre este asunto, lo que se muestra a continuaci3n: “Cuando enfrenta varios cursos de acci3n la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado general”.

Así, la elecci3n racional, se transforma en un instrumento que permite guiar las decisiones de los individuos para que actúen en funci3n de los resultados concretos de ciertas acciones determinadas.<sup>25</sup> En tanto, bajo esa misma l3gica, otro te3rico de

---

<sup>25</sup> Sobre esto último, un economista como Campos (2017, p. 19) advirti3, haciendo referencia al modelo neoclásico tradicional de toma de decisiones, que este modelo “implica que los individuos toman la mejor decisi3n independientemente del contexto al que se enfrentan. Si los individuos desean ahorrar, hacer ejercicio o dejar de fumar, lo pueden hacer cuando deseen”. Por supuesto que estos ejemplos, señalados por Campos, parten de una concepci3n err3nea sobre las capacidades de elecci3n y decisi3n de los individuos. Más adelante se verá como la teoría de la utilidad esperada, que respalda esta perspectiva sobre las decisiones

la elección racional, como Herbert Simon (cit. En Marina, 2012, p. 24), apuntó algo similar a lo antedicho por Elster cuando afirmó que: “la razón humana no es tanto un instrumento para modelar y predecir el equilibrio del sistema del mundo en su conjunto, o crear un modelo general que considere todas las variables, sino un instrumento para resolver necesidades y problemas parciales y específicos.”

De manera que: “La razón es meramente instrumental. No puede seleccionar nuestras metas finales. No puede indicarnos donde ir, en el mejor de los casos nos puede indicar como llegar” (ibíd.).

Al realizar apreciaciones como las anteriores, Simon terminó por definir, en esencia, el enfoque de racionalidad limitada que caracterizó a la mayoría de los modelos descriptivos relacionados con el comportamiento humano durante buena parte del siglo XX.

Si bien la razón tiene capacidades considerables para aprehender el mundo que la rodea, la mente humana es finita y posee una propensión a cometer ciertos equívocos en función de la selección de líneas de acción que se dan en el marco de sus decisiones habituales.

La tendencia hacia el equívoco o el error, en el espacio de las decisiones, suele manifestarse debido a que el razonamiento cotidiano requiere bastante esfuerzo<sup>26</sup> y, por ello, con el objetivo de superar estas deficiencias racionales inherentes, la mente se vale del pensamiento intuitivo y de la percepción para completar la

---

de los agentes racionales, ha sido remplazada por una noción más cercana a la realidad –misma que encuentra su justificación conceptual en la llamada teoría prospectiva–.

<sup>26</sup> El esfuerzo, en el ámbito de las decisiones se entiende desde el concepto de atención. La atención, en términos de economía del comportamiento, es un recurso escaso que exige del sujeto decisor un trabajo concreto que se entiende como interés por una actividad o tarea específica. Cuando el sujeto decisor intercambia su atención entre actividades se produce un coste cognitivo, es decir, un coste que influye en los pensamientos y en las acciones de los individuos. Como señalaron Gómez, González, Salazar y Tornay (2002, p. 1): “En el laboratorio, cuando los participantes alternan entre tareas de Tiempo de Reacción (TR) se produce un coste de ejecución. El cual se traduce en un decremento en exactitud de la respuesta (incremento en el número de errores) y/o en un incremento en el Tiempo de Reacción (enlentecimiento de la respuesta).”

información faltante y escoger líneas de acción que tiendan a ser congruentes con sus ideas o con sus normas sociales interiorizadas.

Además de esto último, existen otras consideraciones que limitan aún más las posibilidades de la razón en el ámbito de las decisiones, y, por ende, afectan su condición para adaptarse a las circunstancias.

Por ejemplo, las emociones y las creencias juegan un papel muy importante en el escenario de la toma de decisiones bajo riesgo. Dice Elster (ibíd., p. 67), sobre ello, lo siguiente: “La naturaleza, las causas y las consecuencias de las emociones están entre los aspectos menos entendidos de la conducta humana, igualados solo con nuestro escaso entendimiento de las normas sociales con las que están estrechamente relacionadas”.

Sin embargo, como señalaron en su momento Ariely (2008), Thaler y Sunstein (2017), el enfoque conductual ha comenzado a permitirnos descifrar parte del terreno de la irracionalidad de la conducta humana, incluyendo algunas manifestaciones relacionadas con el ámbito emocional, como la aversión a la pérdida en el dominio de las ganancias, y los diferentes tipos de heurísticos que operan en el campo de los pensamientos intuitivos.

Lo anterior ha supuesto, al mismo tiempo, un cambio de paradigma dentro de las conjeturas sobre la elección racional –aunque este tránsito se siga dando de forma pausada y, además, un tanto limitada en el espacio de las diversas organizaciones humanas, tanto públicas como privadas–.

Para explicar esto último retomaré un elemento nodal, propio de la toma de decisiones. Como evocó acertadamente Elster: “La teoría de la toma de decisiones bajo riesgo indica a la gente que maximice *la utilidad esperada*”.

El principio de la utilidad esperada parte del supuesto de que en la elección de un curso de acción el sujeto tomará aquella decisión que maximice sus beneficios. La utilidad, por consiguiente, hace alusión a las ganancias posibles, en términos de probabilidades ponderadas, que se esperan en función de un resultado determinado.

Dicho resultado se estima con antelación y se compara con otros resultados, de tal suerte que el sujeto toma la decisión tras evaluar una serie de cursos de acción dispares y diferenciados. Sobre la teoría de la utilidad esperada, dijeron los psicólogos Kahneman y Tversky (cit. En Kahneman, 2011, p. 484) lo que se muestra a continuación:

Puede decirse que la moderna teoría de la decisión comienza con la obra pionera de Von Neumann y Morgenstern (1947), quienes establecieron varios principios o axiomas cualitativos que gobernarían las preferencias de quien toma una decisión racional. Sus axiomas incluían la transitividad (si A es preferible a B y B es preferible a C, entonces A es preferible a C) y la sustitución (si A es preferible a B, entonces una posibilidad de obtener A o C es preferible a una posibilidad de obtener B o C), junto con otras condiciones de naturaleza más técnica.

Siguiendo los supuestos de la utilidad esperada, los sujetos toman decisiones racionales transitivas y por sustitución bajo situaciones con riesgo. No obstante, el factor irracional y emotivo aludido con antelación puede modificar las preferencias, haciendo del modelo de la utilidad esperada insuficiente para comprender el comportamiento humano y las decisiones.

Tanto la irracionalidad como el comportamiento por normas sociales son elementos que no se toman en consideración dentro de las formulaciones de Von Neumann y Morgenstern. En especial, porque la transitividad y la sustitución se juzgan, fundamentalmente, en abstracto. Sin importar el contexto, dicen los que respaldan la toma de decisiones basadas en la elección racional, las decisiones se tomarán en relación con el máximo beneficio.

Otros axiomas de la perspectiva de la elección racional, como la dominancia e invariancia, comparten estas consideraciones iniciales. Kahneman y Tversky (ibid.) lo reiteran al indicar que:

[T]odos los análisis de la elección racional incorporan dos principios: dominancia e invariancia. La dominancia exige que si la perspectiva A es, en todos los aspectos, tan buena por lo menos como la perspectiva B y mejor que B en al menos un aspecto, entonces A será preferida a B. La invariancia requiere que el orden de preferencia entre perspectivas no dependa de la manera en la que éstas se describan. En particular, dos versiones de un problema de elección organizadas para ser equivalentes, cuando se muestran juntas deben resultar en la misma preferencia que cuando se muestran separadas.

Sin embargo, esto último puede contrastarse con la perspectiva conductual de Kahneman y Tversky. Esta perspectiva centra su atención en el contexto o punto de referencia específico de la decisión.

La dominancia y la invariancia son axiomas que funcionan de manera regular bajo escenarios con información completa y con agentes totalmente racionales –homo economicus que velan exclusivamente por sus propios intereses–. Pero el ser humano real difiere de estas suposiciones de racionalidad completa, pese a aspirar a ellas.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, diversos especialistas, tanto teóricos como prácticos, han puesto objeciones notables a la teoría de la elección racional con utilidad esperada.

Por ejemplo, los mismos Kahneman y Tversky (1979, p. 95) diseñaron, en 1979, una teoría llamada teoría prospectiva. Esta teoría refutó, prácticamente en su totalidad, los principios de dominancia e invariancia de la teoría de la elección racional. Dijeron estos psicólogos, en la introducción de dicho trabajo, que:

Las elecciones entre alternativas arriesgadas muestran diversos efectos que son inconsistentes con los principios básicos de la utilidad. En concreto, la

gente tiende a ponderar menos los resultados que son solamente probables en comparación con los resultados que se obtienen con seguridad. Esta tendencia, a la que llamamos efecto certidumbre, contribuye a la aversión por el riesgo cuando se tratan de ganancias seguras y a la atracción por el riesgo en el caso de elecciones con pérdidas seguras. Además, la gente, generalmente, descarta aquellos componentes que son iguales en todas las alternativas que se están considerando. Esta tendencia, llamada efecto de aislamiento, lleva a preferencias inconsistentes cuando una misma elección se presenta de formas diferentes.

Más adelante se analizarán a detalle las peculiaridades del efecto certidumbre y el efecto de aislamiento, junto con otros efectos relevantes. Empero, por el momento es necesario señalar que, de fondo, las inconsistencias entre la teoría de la utilidad esperada y la teoría prospectiva se dan en relación con los puntos de referencia específicos.

No es lo mismo tomar una decisión racional con toda la información disponible –lo que supone tener el tiempo y la disposición suficiente para contemplar la mayoría de las posibilidades, efectos y consecuencias de cada línea de acción–, a decidir siguiendo pensamientos automáticos que facilitan las decisiones y reducen los costes cognitivos.

En este sentido, los pensamientos automáticos apelan, en gran medida, al uso de la intuición y la percepción bajo situaciones con riesgo. Por ejemplo, si un individuo desea contratar un seguro para sus propiedades materiales muy probablemente estudiará las diversas opciones no en función de la maximización de los beneficios generales y abstractos, sino de las necesidades inmediatas que se pretenden satisfacer.

Por ello, tras desastres naturales suele incrementarse la tasa de contratación de este tipo de seguros.<sup>27</sup> Esto se conoce, desde la óptica del enfoque conductual,

---

<sup>27</sup> Revisando una breve nota del financiero, con fecha del 27 de agosto del 2017, puede hallarse información como la siguiente: “La venta de seguros contra daños catastróficos para proteger las viviendas contra terremotos, erupciones volcánicas, huracanes e incendios aumentarían en el corto plazo ante los desastres naturales de semanas previas; y en algunos casos ya reportan incrementos de hasta 200 por ciento”. Leyva, Jeanette (27 de agosto del 2017). “Después de los sismos... venta de seguros crece 200%”. *El financiero*.

como sesgo del presente y responde a intuiciones y percepciones que se dan en el momento de un hecho o acontecimiento relevante y que, por sus características particulares, modifican las intenciones iniciales de la decisión –en este caso el miedo a desastres futuros–.

Hasta ahora se han manifestado las piezas o componentes esenciales de las conjeturas sobre la elección racional, sin embargo no se ha especificado aún como se relacionan con el gobierno y con la administración pública.

Tampoco se ha señalado si es posible pasar de un esquema que contempla las elecciones racionales desde el marco del agente racional con información completa, a uno que contemple a sujetos con tendencia a usar el pensamiento automático en la toma de decisiones. Esto último es a lo que, básicamente, aspira el enfoque conductual al interior del gobierno. Pasaré a dilucidar más adelante este asunto.

Volvamos, por el momento, con los postulados sobre la racionalidad de Elster. Este teórico noruego declaró que: “Para que sea racional una acción debe ser el resultado final de tres decisiones óptimas. Primero debe ser el mejor medio para realizar el deseo de una persona dadas sus creencias. Luego esas creencias en sí mismas deben ser óptimas dada la prueba de que dispone la persona. Finalmente la persona debe reunir una cantidad óptima de pruebas, ni demasiadas ni muy pocas” (Elster, 1996, p. 39).

Nótese que Elster, al hablar de racionalidad, hace referencia directa a elementos como “óptimo” o “eficiente”. Ambos son principios que se han comentado constantemente a lo largo de este trabajo pero que no se han definido con precisión.

Por ello, cabe decir, sobre estos, lo siguiente: lo óptimo proviene del latín *optimus* que significa, literalmente, *el mejor*. Así, lo óptimo, en su concepción moderna, se

---

Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/despues-de-los-sismos-venta-de-seguros-crece-200>

convirtió en un adjetivo que pasó a referir aquello que es extraordinariamente bueno o mejor, especialmente en lo que hace alusión a las condiciones o características de una cosa y que, por ser de esta naturaleza, resulta muy difícil encontrar algo más adecuado.

Lo eficiente “en su sentido más amplio, [...] significa simplemente tomar el camino más breve, los medios más baratos para alcanzar las metas que se desean. El criterio de eficiencia es completamente neutral en cuanto a las metas que han de ser alcanzadas” (Simon, 1949, p. 15).

Por tanto, cuando se usa o asume el criterio de racionalidad, sea éste de acepción limitada o no, se está asumiendo una postura que contempla la necesidad de utilizar medios óptimos con la mayor eficiencia posible. Esto se traduce en la búsqueda constante de mejores formas de solucionar los problemas complejos.

Y no sólo de su resolución a secas, sino de su adecuada y rápida resolución. Con ello, pese a la neutralidad aparente de ambos conceptos o principios, en la época contemporánea han pasado a darle forma a los supuestos de la competencia económica y la eficacia gubernamental.

Como se vio en el apartado 1.3., el proceso de economización del capitalismo neoliberal impulsó la conversión en mercado de la mayoría de esferas de la sociedad, incluyendo la de los individuos que, ante esto, se vieron en la necesidad de convertirse en empresarios de sí mismos.

Por este motivo los sujetos, transformados en capital humano, buscan volverse más eficientes, en el entendido que de esta manera se encontrarán en condiciones para competir más adecuadamente en el mercado. No obstante, es bien sabido que las limitaciones humanas individuales son vastas, ergo: es en la sumatoria de sus individualidades donde descansa la posibilidad de alcanzar objetivos comunes con mayor efectividad.

Las organizaciones superan las limitaciones individuales respondiendo al mismo principio de racionalidad que las motivó en su concepción. Y esas organizaciones, adecuadas en función de normas y reglas perdurables que otorgan mayores márgenes de certidumbre, se transforman en instituciones de carácter permanente.

La consolidación de instituciones ha permitido trascender las insuficiencias de los sujetos aislados, ya que responden de mejor forma a los principios de racionalidad. De esos principios emanó el rediseño y reconfiguración de los procedimientos administrativos al interior de las instituciones modernas.

Con la finalidad de resolver los problemas más apremiantes de las nuevas sociedades industriales que comenzaron a formarse en el siglo XIX, la burocracia pasó a darle forma racional a la administración de dichas instituciones. Así pues, el afianzamiento de la administración burocrática modificó los procesos administrativos tradicionales, adecuándolos a los principios de eficiencia y optimización y cambiando la estructura de sus organizaciones internas. Este cambio supuso también una conversión de la naturaleza tradicional de los comportamientos humanos subyacentes.

El comportamiento administrativo pasó del interés por el enriquecimiento personal o por la posición y privilegios que suponía la ocupación de un cargo, a un comportamiento orientado en función de normas formales claramente diferenciadas. La inclinación por normas formales, que comenzaron a exigir mayores niveles de especialización técnica, se vio respaldada por la consolidación de la autoridad formal racional, separada de los supuestos carismáticos o tradicionales del otrora poder político paternal, patronal o despótico.

Por ello, “la burocratización implica en particular la posibilidad óptima de poner en práctica el principio de la especialización de las funciones administrativas, conforme a regulaciones estrictamente objetivas” (Weber, 2010, p. 57). De ahí que al interior de las administraciones burocráticas contemporáneas, los comportamientos

generalizados estén enfocados a la consolidación de organizaciones administrativamente eficaces.

El supuesto de la decisión racional, referido hasta ahora únicamente en relación con los individuos aislados, pasa a diversificarse y expandirse dentro de la organización administrativa. En este sentido, tanto el decidir como el hacer administrativo estrechan sus lazos, influenciando de forma directa el propio comportamiento social interno, con amplias posibilidades, a su vez, de modificar el comportamiento externo mediante intervenciones diseñadas y dirigidas desde el ámbito de las políticas públicas.

Estas apreciaciones responden a las consideraciones de Herbert Simon sobre el propio comportamiento administrativo. De acuerdo con este teórico norteamericano “todo comportamiento implica una selección, consciente o inconsciente, de determinadas acciones, entre todas las que son físicamente posibles, para el que actúa y para aquellas personas sobre las cuales este ejerce influencia o autoridad” (ibíd., p. 5). De modo que, en el ámbito de la administración burocrática, la selección de determinadas acciones tiene un mayor nivel de discernimiento entre los miembros de la organización.

Esto quiere decir que las decisiones se determinan con mayor conocimiento de causa y en función de objetivos explícitamente definidos, ya que responden a una jerarquía específica en la que cada paso conlleva a alcanzar una finalidad ulterior.

Por tanto, la decisión y la acción administrativas se vuelven parte de una totalidad sistemática que pretende construir mejores procesos –más óptimos y eficientes– que se den, a su vez, con regularidad al interior de la administración y que, por consiguiente, resuelvan de mejor forma los problemas que se definen en el seno de la organización burocrática.

Sobre esto, dijo Simon (ibíd., p. 10) lo siguiente: “Debe hacerse notar que los procesos administrativos son procesos decisorios: consisten en segregar determinados elementos en las decisiones de los miembros de la organización y establecer procedimientos regulares de organización para seleccionar y determinar estos elementos y para comunicárselos a los miembros a quienes afectan.”

El establecimiento apropiado de los procedimientos regulares de organización radica en la adecuada comunicación de las decisiones. Para que esto sea posible la información al interior de la organización debe fluir en todas direcciones y no necesariamente de la cúspide hacia abajo.

Esto supone que cada uno de los miembros de la estructura organizacional de la institución debe asumir un comportamiento administrativo racional y burocrático generalizado. Este comportamiento debe hilvanarse al mismo tiempo a través de procesos administrativos específicos.

Dichos procesos se entienden como decisiones que implican tanto una coordinación constante, como una responsabilidad tácita para con la totalidad de dicha organización.

Tanto la coordinación como la responsabilidad en los procesos decisorios los explica Simon (ibid., p. 11-12) de la siguiente forma: “El comportamiento de grupo exige no solo la adopción de decisiones correctas, sino también que todos los miembros del grupo adopten las mismas decisiones [coordinación]”, y [...] “una de las funciones primarias de la organización consiste en exigir la conformidad del individuo a las normas establecidas por el grupo o por aquellos de sus miembros que ostentan la autoridad” [responsabilidad].

Que todos los miembros de la organización adopten las mismas decisiones se considera la base de la coordinación interior, mientras que la exigencia de conformidad con las normas establecidas les otorga tanto derechos como responsabilidades a los individuos que la integran. La autoridad, por su parte,

descansa en que los subordinados consientan que “su comportamiento sea guiado por la decisión de un superior, sin examinar libremente las razones de la decisión” (ibíd., p. 13).

Todo lo antedicho configura los procesos racionales de decisión en el núcleo de la administración burocrática. Estos criterios racionales de administración, por consiguiente, pasaron a cimentar las bases de la administración pública de los gobiernos modernos.

Tal y como se pensó sobre los individuos y la racionalidad, las organizaciones de la administración pública tradicional buscaron “la obtención metódica de un resultado práctico bien definido a través de una previsión crecientemente precisa de los medios”; y, mediante ese mismo criterio de racionalidad, entrenar pensadores sistemáticos que realicen actividades que “procur[en] conceptos abstractos y cada vez más precisos para perfeccionar la imagen del mundo y conseguir así un creciente dominio de la realidad” (Mouzelis, ibid., p. 25), con el objetivo de plantear problemas públicos y sus posibles soluciones usando los medios disponibles con los que cuenta la administración.

Pero esos pensadores sistemáticos –que van desde mandos medios y superiores hasta funcionarios y políticos de alto rango que diseñan y estructuran las decisiones administrativas al interior de la administración pública de orden burocrático– son seres humanos que tienen tanto deseos y oportunidades, como limitaciones cognitivas que reducen las capacidades generales de la organización para solucionar todos los problemas de la institución de la que forman parte. Su actuación, hasta cierto punto restringida por su racionalidad limitada, también se modifica en relación a determinadas normas sociales que pueden persistir en el medio ambiente.

Uno de los primeros administradores en estudiar de forma concreta los elementos no racionales de las organizaciones burocráticas fue el norteamericano Chester

Barnard. En su libro titulado *Las funciones del ejecutivo* (1938) Barnard, además de formular una serie de teorías sobre el papel de los directivos en las organizaciones, centró parte de sus observaciones e intereses en el papel de los elementos informales presentes en la administración.

Con ello se convirtió en uno de los primeros estudiosos de los fenómenos administrativos en establecer que la actuación individual y las interacciones sociales al interior de las organizaciones no respondían únicamente a los factores formales establecidos por la racionalidad burocrática. En cambio, le otorgó un papel preponderante a las interacciones no reguladas entre actores, mismas que constituyen una parte esencial del factor informal de cualquier organización.

Dijo, sobre este asunto, lo siguiente: “Es cosa de observación y experiencia generales que las personas a menudo entran en contacto e interactúan cuando sus relaciones no son parte de una organización formal ni están gobernadas por ésta”. A lo que agregó lo siguiente: “La característica de estos contactos o interacciones es que ocurren y continúan y se repiten sin ningún propósito *conjunto* específico” (Barnard, 1938, p. 215).

Estas dos características, la que hace alusión a la existencia *per se* de las interacciones no formales, y la que señala que tales interacciones se dan sin un propósito específico, son parte de uno de los primeros acercamientos, cuando menos desde el ámbito administrativo, a los factores propios de los estudios de la conducta.

Antes de este acercamiento se consideraba el factor racional como el único relevante para comprender la actuación de los sujetos al interior de las estructuras organizacionales, fueran burocráticas o no. Pero, como se ha observado, la racionalidad exige de un propósito específico y de unos medios determinados para alcanzar objetivos concretos.

Las interacciones propias de las organizaciones informales no tienen propósitos claros ni responden a factores racionales determinados por los medios y los fines. Pueden estar condicionadas por los hábitos, las costumbres y los usos históricos. Por consiguiente, estos elementos del medio ambiente influyen, de forma considerable, en la conducta de los individuos. Pero la relevancia de estos factores informales no sólo descansa en estas características inmediatas, sino en sus posibilidades a largo plazo.

Como señaló Barnard (ibíd., p. 216): “La organización informal, aunque abarque los procesos de la sociedad (que son inconscientes) en contraste con los de la organización formal (que son conscientes) tiene dos importantes clases de efectos: i) establece ciertas actitudes, entendimientos, costumbres, hábitos, instituciones, y ii) crea las condiciones para que surja una organización formal”.

Con esto último, este estudioso de las organizaciones comprendió que al interior de las sociedades existen procesos inconscientes –en apariencia irracionales– que permiten el pleno desarrollo de los procesos conscientes y organizadores de la racionalidad.

Los individuos oscilan entre uno y otro de forma continua, por lo que los análisis en torno a su conducta no pueden reducirse únicamente a los factores racionales; ergo, las organizaciones burocráticas, además de responder a una serie de principios racionales también deben considerar los factores no racionales propios de la conducta humana.

En pocas palabras, pese a que la organización burocrática sea superior en términos de racionalidad, quienes la integran siguen siendo seres humanos que deben seccionar y simplificar parte de la realidad para comprenderla y, con base en ello, atender las exigencias y necesidades subjetivas de la población.

Sobre esto, señaló Morten Egeber (2003, p. 116) que los funcionarios que conforman las estructuras burocráticas actúan: “en un entorno extremadamente rico en información: sin embargo, antes de que un individuo pueda utilizar la información debe procesarla a través del cuello de botella de la atención, lo que significa que solo se considera una parte de un aspecto multifacético antes de llegar a una decisión<sup>28</sup>.”

Como se comentó sucintamente con antelación, el tomador de decisiones en el ámbito público, mismo que orienta su comportamiento de acuerdo con los principios de racionalidad administrativa, también se conduce bajo las consideraciones de la atención restringida y los costes cognitivos. Dichos costes, por consiguiente, reducen las posibilidades de acometer los objetivos y metas generales de la organización.

Así, Egeber (ibid., p. 117) concluyó que: “Dado que un tomador de decisiones no puede atender todo al mismo tiempo y considerar todas las alternativas posibles y sus consecuencias (cf. racionalidad limitada), la integración de redes de información supone una combinación perfecta entre su necesidad de simplificación, por una parte, y la selección y filtro que proporciona la organización, por otra.<sup>29</sup>”

Dichas redes de información –de las que también habla Barnard como parte de los procesos que hacen más eficiente la comunicación organizacional–, fluyen a través de la organización burocrática y funcionan de manera similar a como lo hace el pensamiento automático e intuitivo propio del individuo de racionalidad limitada.

Eso significa que las redes de información, entendidas también como parte de las inercias organizacionales que dictan qué se hace y cómo se hace diariamente, le

---

<sup>28</sup> Traducción propia. Véase: Egeber, Morten. (2003) “How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective”. En: Guy Peters, *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

<sup>29</sup> Traducción propia. *Ibid.*

permiten al tomador de decisiones completar la información faltante con suposiciones adquiridas socialmente.

Esas suposiciones se interiorizan, definiendo comportamientos inerciales que derivan de la construcción de discursos cotidianos, mismos que poseen sus propias reglas informales y que pasan a fijar pautas para el quehacer administrativo de las organizaciones públicas. Esto se ve reflejado en el hecho de que los servidores públicos tienden a reproducir dichas conductas inerciales cuando tratan de resolver problemas específicos.

Pero buscar la solución a un problema novedoso de la misma forma en la que se han tratado de solucionar problemas anteriores no garantiza el éxito pese a contar con amplias redes de información y experiencia, propias de las organizaciones informales. Ante estas situaciones, en cambio, el tomador de decisiones debe adaptarse a las circunstancias. No obstante, la modificación de las inercias organizacionales lleva su tiempo pese a que los problemas necesiten solucionarse con prontitud. Esta fue la razón, al menos en parte, por la que la administración pública tradicional se vio incapacitada para resolver los cada vez más variados problemas de la vida social contemporánea.

Bajo este entendido, las sociedades se fueron transformando a gran velocidad mientras que la administración pública, atada por normas y procedimientos burocráticos mucho más pausados, se vio incapacitada para solventar las deficiencias en los servicios públicos.

Dado que las demandas sociales se habían incrementado y las ofertas gubernamentales o de políticas no conseguían satisfacer las exigencias comunes más indispensables, aquello pasó a ser conocido como sobrecarga de la agenda de gobierno. Y, derivado de esto, la administración pública burocrática se vio obligada a renovarse, pasando a incorporar perspectivas usualmente asociadas al sector privado.

La incorporación de perspectivas del sector privado, vinculadas a dinámicas del mercado, respondió, en gran medida, a las necesidades primordiales de la economía capitalista. Dichas necesidades, aludidas por Weber (2010, p. 56), se centran en la rapidez, precisión y claridad con las que se deben resolver los asuntos administrativos oficiales.

Además, la incorporación de perspectivas del sector privado en el sector público ha pasado a formar parte del proceso de economización de la vida contemporánea – apuntado, como se ha visto hasta ahora, por la politóloga Wendy Brown–, por lo que la optimización y la eficiencia, entendidos ambos como valores que reconfiguran los modelos de gestión tradicionales, tanto en el ámbito institucional como en el individual, no sólo se diversificaron en esferas diversas que no contemplaban estos factores, sino que se intensificaron en las que de por sí ya eran importantes. Tal es el caso de la administración pública tradicional.

A la anexión de valores y elementos del sector privado en el sector público se le conoce como reforma administrativa, reforma de la gestión pública o reforma gerencial.

Para Aguilar Villanueva (2009, p. 146) esto es entendido como “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas postburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”.

El cambio postburocrático supuso la renovación de los supuestos básicos de administración, usualmente encaminados hacia la centralización de la toma de decisiones y el establecimiento de jerarquías con cadenas de mando y control poco flexibles desde la cúspide hacia abajo.

En el modelo de toma de decisiones racionales (o rational choice), el cambio de formas burocráticas a postburocráticas se consideró como un paso hacia la agudización de las consideraciones esenciales sobre el beneficio maximizador del agente racional.

Esto se entiende si se observa la base sobre la que descansa la filosofía central de la gestión pública: el neoinstitucionalismo económico. Sin entrar en detalles, este enfoque teórico, en su vertiente economicista, señala que los individuos desarrollan sus interacciones al interior de instituciones diseñadas y enfocadas, generalmente, hacia la limitación de las elecciones egoístas y maximizadoras de sus integrantes (Ayala, 1999, p. 27).

Por consiguiente, en el campo de la administración pública de enfoque gerencial lo que se pretende, en síntesis, es reducir los costos de transacción en las operaciones relacionadas con la prestación de servicios públicos para maximizar los beneficios de los individuos. Así, la eficacia, la calidad y la efectividad de estos servicios pasan a examinarse sobre la base de las exigencias de la población –población entendida no sólo como parte de la ciudadanía sino como una sumatoria de clientes con necesidades que deben ser atendidas con prontitud–. Sobre los planteamientos más trascendentes de la reforma administrativa, Aguilar Villanueva (ibid., pp. 146-147) dijo lo siguiente:

En la práctica, la reforma ha introducido formas de gestión financiera, estratégica y de calidad –junto con sus formas conexas de gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos y de control de gestión– que por su propósito o su instrumental o sus resultados han dado origen a formas alternativas de organización, dirección y operación, que se distancian en mayor o menor grado de las formas administrativas consagradas de los gobiernos durante los siglos XIX y XX (centralizadas, jerárquicas de extensa división del trabajo, funcionales, de acuerdo con reglas y procedimientos...) por lo que pueden ser llamadas postburocráticas, en tanto que alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y tradicional) del trabajo público, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente dan origen a otra idea de la AP [Administración Pública] y a nuevos valores administrativos en el servicio públicos.

En resumen, el paso de una posición burocrática a una postburocrática –es decir, a una posición no centralizada del poder y de las atribuciones administrativas– tiene repercusiones significativas para la consolidación de nuevas formas de comprender la naturaleza de la administración pública (AP) y sus capacidades y obligaciones.

Así, bajo este entendido, no sólo se modificó la naturaleza de la AP sino la del gobierno y su relación tanto con el Estado como con la iniciativa privada y la sociedad civil.

Más que enfocarse en la dirección total de la sociedad desde una postura unilateral, el gobierno de índole gerencial pasó a coordinarse con otras esferas de la sociedad en aras de direccionarlas hacia el bienestar de la población y hacia el adecuado funcionamiento de los mercados globalizados.

Como sugiere, de nueva cuenta, el mismo Aguilar (ibid., p. 109): “El poder público ha perdido relativamente fuerza respecto del poder privado en la solución de los problemas de la sociedad y en la creación de sus nuevos horizontes, pero las circunstancias contemporáneas muestran que los actores políticos y económicos tratan más de interactuar y complementarse”.

Sin embargo, es menester analizar de forma un poco más precisa este cambio en la naturaleza de la AP. Tanto la nueva gerencia pública como el enfoque de gobernanza son visiones postburocráticas que no dejan de lado la importancia de la optimización de los recursos y la eficiencia de los procedimientos administrativos.

No obstante, cada uno lo hace desde una posición distinta: una desde la incorporación de técnicas y tecnologías del sector privado, y otra desde la coordinación y cooperación de agentes públicos y privados que asumen distintas responsabilidades en el marco de la toma de decisiones para el mejoramiento de servicios y políticas públicas.

Con estas visiones modernas, que han pasado a sustituir la visión tradicional de la AP comenzó, primero, una intensificación en el uso del modelo de la rational choice y, segundo, su resignificación y reinterpretación. Así, cuando las visiones de la gobernanza y de la nueva gerencia pública (NGP) se consolidaron –entre 1980 y 1990 la de la NGP, y entre 1990 y 2000 la de la gobernanza–, al poco tiempo –entre finales de la primera década del siglo XXI e inicios de la segunda– la perspectiva del enfoque conductual de gobierno, cuando menos en países como Reino Unido y Estados Unidos, empezó a adquirir un amplio respaldo discursivo.

Dicho enfoque conductual no sustituye todas las consideraciones iniciales de los enfoques anteriores, sino que los incorpora en gran medida al interior de sí mismo. Por ello, el tratamiento de la toma de decisiones racionales pasó de contemplar a los agentes racionales con información completa, a tomar en cuenta que los agentes, más que racionales en su totalidad, guían su comportamiento por modelos mentales, creencias y normas sociales que no representan necesariamente sus intenciones maximizadoras o egoístas.

La transición entre un esquema que contempla al tomador de decisiones racionales en el ámbito de la administración y de las políticas, a uno que estima a tomadores de decisiones que se guían más por percepciones o por intuiciones adquiridas, es reciente y necesita tiempo para afianzarse.

Desde Simon, pasando por March y Olsen, Powell y DiMaggio, y hasta Douglas North –y más recientemente Kahneman y Tversky, y Thaler y Sunstein–<sup>30</sup> las

---

<sup>30</sup> Como es bien sabido, Herbert Simon fue uno de los primeros estudiosos de los fenómenos organizacionales y su relación con la toma de decisiones racionales. Su texto más representativo sobre este tema fue, sin duda, *El comportamiento administrativo* (1949). De ahí en adelante, otros estudiosos de las organizaciones objetarían o complementarían las posturas de Simon en torno a la elección racional al interior de las organizaciones. Por ejemplo, March y Olsen le pondría un mayor énfasis al valor que tienen las instituciones por encima de los actores individuales al momento de tomar decisiones. La mayor parte de sus ideas más importantes se pueden hallar en *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política* (1997). Otros como Powell y DiMaggio harían sus propias observaciones en textos como *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional* (1995). Por su parte, y respaldando la postura racional, Douglas North respaldaría, a su manera, el nuevo institucionalismo económico como una perspectiva teórica que vuelve a colocar al individuo en el centro de las decisiones y la elección racional. Uno de sus textos más

valoraciones sobre las limitaciones de la racionalidad y su relación con los intereses egoístas de los sujetos en función de la toma de decisiones bajo riesgo, han pasado de una perspectiva institucional que supone la existencia de actores individualistas que solo velan por sus propias ganancias o beneficios, a analizar y sopesar la importancia del aprendizaje compartido entre sujetos que, al asimilar experiencias afines, suelen guiar su comportamiento y sus decisiones de forma probabilísticamente parecida sin considerar necesariamente el factor de la ganancia o el beneficio individual.

En el capítulo 3 se examinará esta cuestión a detalle. No obstante, antes de proseguir con ello, resulta de vital importancia ahondar un tanto más en lo referente a los mecanismos mediante los cuales la eficiencia y la optimización pasaron a ser valores trascendentales para la administración pública en el marco de la nueva gerencia pública y la gobernanza.

### **2.3. Optimización y eficiencia administrativa en la nueva gerencia pública y la gobernanza**

La eficiencia y la optimización son, como se ha comentado de forma reiterada, valores neutrales que apelan principalmente al alcance «objetivamente racional» de los propósitos planteados por una organización. Sin embargo, pese a su aparente neutralidad, ambos valores han cimentado parte de las intenciones de las políticas neoliberales de los últimos cuarenta años en materia de consecución de resultados favorables para la prestación de servicios, y, a su vez, en la estructuración de las acciones de gobierno correspondientes.

Como sugirió Sosa López (2003, p. 20): “Ante la necesidad de mostrarse eficientes y productivas, las organizaciones públicas y sus administradores volvieron la mirada hacia los éxitos relativos que la administración privada había acumulado a lo largo

---

representativos es: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993). Los autores más recientes, como Kahneman y Tversky y Thaler y Sunstein, así como sus planteamientos en torno a la toma de decisiones, se abordan en el siguiente capítulo.

de las dos décadas que van de 1970 a 1990. La asimilación de técnicas ‘gerenciales’ y la implantación de modelos empresariales substanció lo que ha venido a conocerse como el paso del ‘administrador al gerente público’.”

El paso del administrador al gerente público supuso la recomposición de la administración pública en prácticamente todas sus esferas. Tal recomposición, apuntada en el apartado anterior, modificó las estructuras jerárquicas tradicionales adecuándolas a las exigencias del crecimiento económico de los mercados bajo el supuesto de que con ello se detonaría de forma más efectiva el bienestar social. Como manifestó Aguilar (2010, p. 15):

La reestructuración [del gobierno y sus derivados] fue lógicamente en modo “neoliberal” y no podía ser de otra manera, dada la situación de insolvencia del estado, de modo que para salir de su ruinoso déficit fiscal se consideró indispensable efectuar una rigurosa Política de Ajuste (entre ingreso y gasto) de las finanzas públicas, la cual obligó a realizar varias reformas interdependientes: a) la reactivación de los mercados como el motor del crecimiento económico y del bienestar social en vez de la agotada intervención estatal dirigista del ciclo económico, cuyos límites financieros, regulatorios, administrativos y políticos quedaron manifiestos en el estancamiento económico a fines de los 70s y en los 80s, frente al cual el estado no tuvo respuesta.

La situación en la que se vio comprometido el Estado tras no poder brindar respuestas al estancamiento económico de la década de los setenta y parte de los ochenta presupuso una desaceleración del ciclo constante del capital.

Esta desaceleración trajo consecuencias desfavorables para las empresas productivas del sector privado y para los mismos aparatos administrativos del gobierno. La otrora finalidad dirigista del Estado a través de sus políticas de desarrollo, en cuyo centro podían visualizarse los mecanismos de la intervención estatal en los asuntos económicos, fue reemplazada por una visión orientada de manera más directa hacia el mercado.

El mismo Aguilar complementó (ibíd., p. 15) estas consideraciones cuando dijo que:

La opción por el mercado implicó modificar las formas del dirigismo estatal y, en consecuencia, impulsó desregulaciones económicas pro mercado (en constitución, leyes, reglamentos) así como privatizaciones de las empresas públicas; b) una reforma fiscal que con sus varias medidas tributarias de incremento de ingresos y sus medidas de disminución de egresos públicos contribuyeron a sanear las finanzas públicas, a sostener el equilibrio ingreso-gasto, así como a apoyar al relanzamiento de los mercados; c) el “redimensionamiento o la reducción del crecido aparato administrativo gubernamental (organismos, programas, servicios, personal...) a fin de disminuir la notable cantidad de recursos públicos que la administración pública consumía en modo ineficiente, desequilibrando las finanzas del estado, y cuyo gran gasto corriente no era compensado por la generación de suficiente beneficio social.

Por tanto, la Política de Ajuste de los ingresos y egresos del gobierno, en compañía con toda la serie de reformas estructurales del Estado, orientaron los esfuerzos colectivos hacia la consecución de resultados óptimos en materia de políticas, en lugar de hacia las consideraciones centralistas sobre sus procesos internos y su relación con las autoridades jerárquicas respectivas.

Y no sólo eso. Debido a la evidente falta de capacidad administrativa para atender las demandas sociales más urgentes de la agenda pública, la sociedad comenzó una transición hacia formas más activas de participación política, por lo que la centralidad exclusiva de las decisiones de gobierno comenzó a ponerse en duda.

Esto abrió, en parte, el camino hacia la construcción de paradigmas de colaboración y cooperación entre actores sociales, cuestión que afianzó, con posterioridad, un modelo social y político que sería denominado bajo el apelativo de gobernanza.

Aunque, antes de ello, tuvo que fortalecerse una postura gerencialista que puso énfasis en la eficiencia y eficacia directiva como elementos indispensables para reconducir la legitimidad política de los gobiernos. Además de la Política de Ajuste, las medidas de la reforma gerencial transformaron la esencia burocrática de la administración pública mediante la reducción de los gastos innecesarios, la descentralización de la toma de decisiones, el interés por incrementar la

productividad, el rediseño y la reorientación de las políticas, la rendición de cuentas descendente, horizontal y transversal, y un nuevo *ethos* adquirido socialmente que cambió el enfoque del usuario de los servicios, considerándolo ahora más en su papel de *cliente*:

En consecuencia, d) la Nueva Gestión Pública o la transformación gerencial de la estructura jerárquico-burocrática de la administración pública que canceló organismos y programas innecesarios e ineficientes, descentralizó las decisiones hacia la línea media o los operadores de la administración, creó numerosos organismos públicos independientes o agencias con tareas específicas y mensurables, y elevó como supremo valor administrativo la Eficiencia Económica o la Costoeficiencia, que exige espíritu empresarial, orientado a la producción eficiente de resultados de beneficio a los ciudadanos, en vez del valor de la Legalidad o la Jerarquía, que es considerado un valor institucional más que uno administrativo, en tanto la norma jurídica no es (o no está respaldada por) norma técnica de productividad, causalidad y gerencia. (Aguilar, 2010, p. 16).

Lo señalado por Aguilar en torno a la Eficiencia Económica corrobora las conjeturas que hasta ahora se han vertido sobre el proceso de economización y la importancia para el mercado y para la aceleración del capital, tanto a nivel de los individuos como de las instituciones, de optimizar y eficientar los procesos y recursos con los que se cuenta, en aras de aumentar la productividad tanto en el espacio de las empresas privadas como en el de las organizaciones públicas.

En consecuencia, dentro de este mismo concepto de Eficiencia Económica para la Nueva Gerencia Pública se fue haciendo evidente el componente de la optimización como parte esencial de la capacidad gerencial. Esta consideración, puede verse reflejada en otro texto de Aguilar (2013, p. 4) en el que éste señaló que: “La eficacia directiva de los gobiernos se ha vuelto la cuestión central de la misma legitimidad política de los gobiernos, cuyo nuevo concepto comienza a incluir en su denotación los resultados de la acción de gobierno y no sólo la legitimidad de su posición de autoridad o la legalidad de su actuación”.

Si se observa con detenimiento, Aguilar, en ambos textos, hace referencia a un cambio de valores que pasó de la jerarquía y la legalidad como soportes de la

administración burocrática, a la importancia de la eficiencia y la eficacia económica como principios indispensables para el funcionamiento regular de las agencias de gobierno.

Al principio de este capítulo se dijo que estos dos últimos valores, vinculados también con el supuesto de la optimización, habían sido tomados en cuenta desde el surgimiento de la administración burocrática, aunque con sus reservas. En cierto sentido, el administrador público tradicional reconocía que su labor debía ser realizada con conocimiento de causa y en función del cumplimiento adecuado – eficiente– de los objetivos definidos con antelación por normas y procedimientos jerárquicos.

También reconocía, hasta cierto punto, que el desempeño de su actuación representaba determinados costes económicos para la estructura organizacional. No obstante, los valores predominantes de la jerarquía y la legalidad terminaron orientando la mayoría de los esfuerzos de las organizaciones públicas sobre la base de otras ideas derivadas, como la idea de que el gobierno era un actor autosuficiente que podía regular, desde su esfera unidireccional, la vida económica y social; o la idea del control directo, es decir, el supuesto de que los funcionarios que se encontraban en la cima de la pirámide jerárquica eran capaces de ejercer el control total dentro de la organización; pasando, a su vez, por la idea de la rendición de cuentas ascendente, misma que se traducía en la obligación exclusiva de rendir cuentas de abajo hacia arriba dentro de la organización; además del supuesto de la uniformidad, bajo el cual se presuponía que el gobierno tenía que dar el mismo trato a toda la ciudadanía –lo que implicaba diseñar políticas gubernamentales homogéneas–; y, por último, la idea de la rigidez del sistema burocrático, entendido desde una óptica en la que el personal del sector público debía ser gobernado por medio de una función pública formalizada para todo lo relativo a su contratación, nómina, etc. (Peters, 2004, p. 73).

Estas ideas sobre el modelo de la administración pública tradicional señaladas por Peters fueron reducidas, de acuerdo con Maria del Carmen Pardo (2016, p.45), por Walsh y Stewart en cinco principios fundamentales: 1) autosuficiencia, 2) control directo, 3) rendición de cuentas ascendente, 4) concepto de uniformidad, 5) idea del funcionamiento del propio sistema burocrático.

Así, tras el cambio de valores y de perspectivas legalistas, el enfoque gerencial y de mercado alteró las visiones tradicionales sobre la función pública y las proyectó hacia los intereses económicos centrados en elevar la productividad, ergo: hacía la eficiencia en el uso de los recursos públicos; hacia la mercantilización, entendida como la introducción de incentivos similares a los del mercado en la producción de bienes y servicios públicos; hacia una actitud de servicio público claramente definida y fundada sobre la base de la satisfacción de las necesidades del ciudadano-cliente, considerando a éste, a su vez, como el receptor exclusivo de servicios de calidad.

Ante estas consideraciones, los esfuerzos posteriores se enfocaron, principalmente, en un nuevo tipo de descentralización administrativa motivada por la repartición y delegación de ciertas responsabilidades en los niveles inferiores de gobierno, en el sector privado y en la sociedad civil, así como en el mejoramiento de las capacidades generales de gobierno para elaborar, implementar y medir la eficacia de las políticas públicas, sumando a estos esfuerzos, en consecuencia, el paso de un enfoque de rendición de cuentas ascendente hacia un enfoque de rendición de cuentas con base en resultados –mismo que pasaría a remplazar el convencional sistema de “arriba-abajo”, regido por reglas, por un sistema “abajo-arriba”, basado, como se indicó con antelación, en los propios resultados–. (Kettl cit. En Lynn, 2004, p. 109).

Es de hacer notar que en virtud de estas modificaciones estructurales, las relaciones entre la sociedad y el Estado cambiaron sustancialmente. Como sugirió (2006, p. 38): “El desplazamiento de valores que está teniendo lugar en muchos sectores públicos avanza hacia una filosofía de gobierno más centrada en los clientes y

orientada hacia los servicios [...] Más que partir de la base de que el público debe estar dispuesto a aceptar lo que el gobierno disponga para él, e incluso estar agradecido por ello, este desplazamiento de ideas en el interior del gobierno ha destacado que los ciudadanos tienen derecho a esperar un buen servicio y a que éste se preste de manera no sólo eficaz sino también humana”.

Por tanto, dicho desplazamiento de valores que ha ido de las leyes y las jerarquías, a la eficiencia y la optimización, ha supuesto la renovación paulatina del *ethos* público.

Este nuevo *ethos* se vislumbró someramente en el apartado 1.3, cuando se aludieron las transformaciones que el individuo neoliberal padeció cuando el enfoque decisional del *homo economicus* se convirtió en el criterio principal, no sólo para la toma de decisiones individuales, sino para la vida económica, política y cultural de las sociedades contemporáneas. Sobre esto, en el ámbito de la nueva gerencia pública –al menos en su fase inicial, propia de la década de los ochenta–, dijeron Arellano y Lepore (2006, p. 5) lo siguiente:

Esta versión de la NGP [Nueva Gerencia Publica] basa su discurso en uno de los supuestos duros del paradigma neoclásico sobre el comportamiento humano: los actores sociales son fundamentalmente individuos racionales, cuyo objetivo es maximizar su beneficio propio. Supone, por lo tanto, la existencia de individuos socialmente egoístas que establecen relaciones sociales en una situación permanente de oportunismo. En este marco signado por el egoísmo, el individualismo y las asimetrías de información, la NGP propone la creación de un proyecto social por demás ambicioso: la atomización del poder de los individuos y de sus estructuras sociales, con el fin de generar un control efectivo del oportunismo. El objetivo es dirigir dicho oportunismo de forma técnica-neutral y automática, hacia un comportamiento social óptimo.

No obstante, la perspectiva de esta NGP inicial se contrapone con la perspectiva referenciada anteriormente por Peters sobre la prestación de servicios de forma eficaz y humana.

Dado que: “La transformación de los objetivos, las estructuras, las funciones y las normas de las organizaciones ha estado dirigida principalmente por una lógica de mercado sustentada en reglas de competencia y cuyo objetivo principal es obtener ganancias en términos de eficiencia” (ibíd., p. 19), la idea de un servicio público o privado más humano, al menos para la época, era algo deseable pero poco ejecutable en términos operativos.

La competencia económica y la búsqueda de la optimización de los procesos en aras del crecimiento del mercado y la productividad limitaron las capacidades gubernamentales en lo concerniente a la atención de las necesidades sociales de la población.

Reiteran esta cuestión Arellano y Lepore (ibíd., p.15) cuando señalan que: “Como resultado de esta tendencia hacía una más débil y más indirecta participación del gobierno en la atención de demandas ciudadanas, nos encontramos frente a un aparato público que prioriza el crecimiento económico liderado por el mercado y que podría estar descuidando el bienestar general de la población.”.

Incluso en la actualidad, los Estados neoliberales, como ya bien había señalado Brown en el apartado 1.3., siguen la tendencia de limitar la participación del gobierno en determinadas esferas para centrar sus esfuerzos en el crecimiento económico y en la mejora de las calificaciones crediticias internacionales.

De ahí que, tras la visión inicial y fundamentalmente economicista y neoclásica de la nueva gerencia pública, los cuestionamientos sobre sus políticas y su rediseño estuvieran enfocados, en esencia, en su falta de equidad y justicia social, y en su retraimiento y limitada capacidad directiva para formular y solucionar problemáticas sociales, y en su capacidad para atender determinados asuntos públicos relevantes.

Por ello, Arellano y Lepore (ibíd. p. 25), de nueva cuenta, pusieron de manifiesto que la Nueva Gerencia Pública tenía el compromiso de agregar a la discusión de

sus elementos otros criterios de carácter no económico como los que se muestran a continuación:

- i. Añadir el principio de equidad social como guía teórica y práctica de la administración pública.
- ii. Incorporar el principio de justicia a la discusión y análisis de políticas públicas.
- iii. Alcanzar altos estándares de integridad ética en las organizaciones públicas, a través de la incorporación del principio de ética pública y la generación de capital social en el aparato público.
- iv. Sobrepasar la apreciación simplista y reduccionista de la naturaleza humana que sostiene el paradigma neoclásico, con el fin de incorporar al debate una concepción más amplia en la que los valores morales y la sociedad son determinantes en el comportamiento individual y organizacional.

Sobre el primer criterio (i) y el segundo (ii) se puede argüir que debido al retraimiento de los aparatos públicos de la administración del gobierno que se dieron desde el quiebre fiscal y político del Estado durante la década de los setenta, las reformas administrativas y hacendarias posteriores, centradas en recomponer la estructura gubernativa, se concentraron principalmente en sanear las finanzas públicas a través de recortes burocráticos, de procesos de liberalización y de privatización económica, y de un incremento en el uso de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que, a la postre, terminaron diversificándose y ampliándose a lo largo de las estructuras organizacionales de la administración pública.

La necesidad de salir del paso y de afrontar los déficits fiscales impulsó, con el tiempo, una perspectiva que se hizo dominante: la de dirigir los empeños de la administración pública hacia el incremento de la productividad económica y la acumulación del capital bajo el supuesto del agente racional que decide de forma «objetiva» en el mercado.

Sin embargo, tanto por esta nueva situación de «adelgazamiento» estatal, como por la ineficacia operativa que precedió esta transformación, la sociedad comenzó a exigir mayores condiciones de participación en los asuntos públicos. La iniciativa

privada y las organizaciones sociales –que con los años aumentaron su número y sus razones sociales– comenzaron a asumir un papel de relevancia pública hasta remplazar al gobierno en la provisión de determinados servicios.

Las exigencias de equidad social en la administración, por una parte, y de la incorporación de consideraciones sobre la justicia social en la discusión y análisis de las políticas públicas, por otra parte, respondieron a los imperativos de carácter democratizador que nacieron en el seno de la sociedad, y que pasarían a instaurar una segunda fase de la reforma de la administración pública.

En su concepción más tradicional, la NGP limitaba sobremanera la participación política de la ciudadanía. Los especialistas técnicos y profesionales de los procesos económicos y hacendarios se desarrollaron en un ambiente normativo y político que les permitió diseñar estrategias de política basadas en evaluaciones de impacto y de resultados sin considerar el papel activo que el ciudadano-cliente empezaba a exigir y a ejercer.

Además, sus estrategias se trazaron estimando probabilidades y resultados sobre la base del criterio de un homo economicus que actuaría guiado por la maximización de sus beneficios y ganancias. Nada más lejos de la realidad. Por ello, sobre la NGP, Peters (2004, pp. 84-85) dijo lo siguiente:

La NAP [entendida por éste como Nueva Administración Pública] resulta particularmente problemática cuando se le ve desde el ángulo de los valores democráticos de la administración. Por una parte, se acentúa más la responsabilidad frente al “cliente” o los “consumidores” de los programas públicos y, en efecto, hay un interés más pronunciado por la provisión del servicio *per se* que lo que suele verse en otras formas más convencionales de administración. Por otra parte, sin embargo, los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos no están considerados como relevantes dentro de este modelo de reforma.

Como se dijo con antelación, la demanda democrática trajo consigo nuevas reformas que trataron de responder a las exigencias sociales imperantes, mediante

otro importante desplazamiento de valores que sumó el factor participativo y colaborativo dentro de las organizaciones públicas.

Por tanto, tras el declive de la óptica dirigista del gobierno, y el posterior desarrollo del enfoque gerencialista, apareció sobre el mapa de la administración pública una visión en torno a la gobernanza como nuevo patrón de dirección y gobernación de la sociedad.

Peters (2006, p. 33), sobre este cambio, dijo que: “El argumento general es [...] que los gobiernos están desplazándose de concepciones pasivas a concepciones activas de la democracia: muchas de las reformas que se han llevado a la práctica en el sector público han implicado un giro hacia los conceptos más participativos e incluyentes del sector público, y particularmente de la burocracia pública”.

En pocas palabras, el gobierno de la nueva gerencia pública, enfocado en la gestión adecuada de los procesos administrativos, adicionó a sus supuestos de interpretación de la realidad consideraciones importantes ya no sólo sobre la toma de decisiones, sino sobre el desarrollo de las interacciones que suelen darse entre el sector gubernamental, el sector privado y la sociedad civil.

Esta lógica se arguye desde el supuesto de que si otros actores sociales pasaron a remplazar al gobierno en tareas que éste no podía atender o que no consideraba esencialmente estratégicas, lo prioritario, por consiguiente, debía residir en el establecimiento de cierta correspondencia y coordinación en torno al ejercicio de las funciones delegadas y del presupuesto asignado<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Sobre los mecanismos de transición hacia la gobernanza entendida como un proceso que incluye a otros actores además de la agencias gubernamentales, véase: Bassols, Mario; Mendoza, Cristóbal. *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas* (2008). Al interior del libro, uno de los autores compilados, Francisco Porras (p. 68), dijo lo siguiente sobre la lógica de la fragmentación y su relación con los actores sociales y gubernamentales: “La fragmentación puede ser entendida como la proliferación y atomización de agencias gubernamentales, o como la aparición de instituciones que funcionan siguiendo modelos híbridos de colaboración, donde actores gubernamentales y no-gubernamentales producen políticas públicas de manera conjunta”.

Para eso fue necesario remplazar el modelo de índole gerencialista por uno más abierto a la participación política, de modo que este segundo cambio de paradigma, orientado hacia la gobernanza, tomó en consideración la interacción entre actores sociales como su base principal, en el entendido de que “los sistemas administrativos deben examinarse no sólo desde el ángulo de la gestión de los programas y la toma de decisiones en materia de políticas dentro del mismo, sino también desde el punto de vista del manejo de las interacciones con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas (Peters, 2004, p. 73).

Tras este cambio de paradigma, que no significó la desatención de los principios generales de eficiencia y optimización, el interés primordial de los aparatos gubernamentales pasó del control unidireccional de las decisiones y las acciones de gobierno, a la conformación de acuerdos para regular el ejercicio del poder público.

Desde que se comentaron los aspectos más importantes de la NGP se hizo hincapié en que la idea de la autosuficiencia gubernamental se había vuelto obsoleta y que para solucionar los cada vez más complejos problemas sociales era esencial descentralizar la toma de decisiones.

Sin embargo, el enfoque gerencial se limitó, por una parte, a privatizar, liberalizar y desregular todo aquello que le supusiera una carga presupuestal, y, por otra, a descentralizar la toma de decisiones, principalmente al interior de sus estructuras organizacionales más importantes, sin detenerse a estipular los mecanismos mediante los cuales se articularían, desde ese momento en adelante, las relaciones entre las agencias de gobierno y los diversos actores sociales.

Aunque, de hecho, los actores sociales venían articulando redes de colaboración y de asuntos temáticos desde antes de que el Estado atravesara sus reformas más significativas. Como sugirieron Silke y Kriesi (2010, p. 142): “El modelo de una estructura de toma de decisiones políticas jerárquica, unitaria y centrada en los

estados, siempre ha sido una ficción bastante distante de la toma de decisiones de la vida real.”

No obstante, la ficción de la toma de decisiones jerárquica y unitaria le otorgó un margen de certidumbre bastante amplio a la administración burocrática anterior a la reforma gerencial, al menos hasta el colapso político y fiscal padecido a finales de la década de los setenta del siglo pasado.

Esto significó, en síntesis, que en el momento en que el gobierno se vio rebasado por su incapacidad para atender las demandas sociales –situación que provocó una sobrecarga de la agenda–, éste se dedicó a especializar y tecnificar sus agencias para, con posterioridad, empezar a cimentar los principios que articularían el papel cada vez más activo del ciudadano-cliente, a fin de instaurar los acuerdos correspondientes con las redes de colaboración y cooperación que ya existían con anterioridad.

En este sentido, el enfoque de gobernanza priorizó la realización de actividades administrativas y de gestión bajo esquemas de actuación conjunta de carácter horizontal, poniendo un interés marcado por la construcción de alianzas estratégicas para la atención y solución de las problemáticas sociales.

Kooiman, (2005, p. 58) agregó a este tipo de gobierno el epíteto de sociopolítico debido a que lo consideró como impulsor de “los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividad de gobierno”.

Las demandas de participación política que surgieron como consecuencia al repliegue del gobierno tienen un profundo carácter democrático que se vincula no

sólo con la gobernabilidad sino con la lógica de la optimización y la eficiencia. Explicaré a continuación este hecho.

Sobre la vinculación de la gobernanza con el elemento de la gobernabilidad, dijo Elsa González Esteban (2013, p. X), lo siguiente: “La razón [de la aparición de este patrón de dirección de la sociedad] estriba principalmente en que la gobernanza surge en buena medida como respuesta a los problemas de gobernabilidad que estaban enfrentando los Estados-nación y se presenta como una forma de acción colectiva entre las instituciones, las organizaciones y la ciudadanía desde tres ámbitos: el político, el empresarial y el de la sociedad civil”.

Si se entiende gobernabilidad como un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y las ofertas de política pública<sup>32</sup>, es comprensible que frente a la sobrecarga de la agenda de gobierno, padecida por la administración burocrática tradicional, las ofertas concernientes a la resolución de las problemáticas sociales provenientes de organizaciones no gubernamental hayan ido en aumento.

Frente a esta situación, por consiguiente, el gobierno pasó a asumir una postura enfocada más hacia la coordinación y la cooperación entre los diferentes sectores sociales. De ahí que, como apuntó Kooiman (ibid., p. 60), se hallan desarrollado distintos modos de interacción entre el gobierno y la sociedad.

Estos modos o patrones de dirección son, principalmente, el autogobierno, entendido en función de la noción de autopoiesis que refiere la existencia de sistemas capaces de reproducirse y mantenerse por sí mismos; el cogobierno o la cogobernanza, donde se establecen mecanismos como la colaboración y la

---

<sup>32</sup> Quien desarrolla de forma más detallada este argumento en torno a la gobernabilidad y su relación con las demandas sociales y las ofertas de políticas es Antonio Porrás en *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia* (2014). A su vez, los elementos sobre el concepto de gobernabilidad y sus implicaciones, los tomé del texto clásico de Antonio Camou: “Los tres componentes de la gobernabilidad” (2001).

coordinación en y entre el Estado, el mercado y las jerarquías y redes temáticas o sociales; y el gobierno jerárquico *per se* (Kooiman, *ibíd.*, pp. 64-70).

Con estos elementos en mente, las consideraciones en torno a las interacciones entre gobierno, iniciativa privada y sociedad civil permiten la redefinición de los objetivos fundamentales de cohabitación en el espacio público.

La existencia y el reconocimiento de redes de cooperación y colaboración, que pueden funcionar como autogobierno, conllevan a la construcción de nuevos mecanismos gubernamentales para instrumentar las relaciones entre estas redes y las jerarquías burocráticas.

De tal suerte que la colaboración, cooperación y coordinación a niveles micro, meso y macro entre los aparatos administrativos del Estado y las comunidades o grupos involucrados en la definición de problemas públicos, haya pasado a estructurarse sobre la base de nuevos instrumentos de política como la coproducción, el cofinanciamiento y la licitación, entre otros (Kooiman, *ibíd.*, p. 71).

Este cambio sustancial en el modo de gobernar se relaciona con el tercer criterio (iii) de Arellano y Lepore aludido con anticipación, y que versa sobre el alcance de altos estándares de integridad ética en las organizaciones públicas.

Mediante la incorporación del principio de Ética Pública, la visión de eficiencia y trato humano en el servicio público empezó a consolidarse.<sup>33</sup> Ya no sólo era importante realizar análisis de costo-eficiencia para la prestación de servicios o para el diseño y ejecución de políticas, sino estipular principios de interacción entre servidores o agentes públicos y actores sociales con capacidad de injerencia en la toma de decisiones.

---

<sup>33</sup> Para saber más sobre la relación cada vez más estrecha entre la Ética Pública y la gestión gubernamental véase: Díaz y Arango. "Administración pública y gobernanza: El papel de la gestión de la Ética en las organizaciones públicas (2012).

Con la gobernanza como patrón o modo de dirección de la sociedad, a los preceptos del tomador de decisiones racionales se le tuvieron que sumar una serie de consideraciones esenciales sobre la elección social o basada en normas sociales. Esto presupuso una modificación en las apreciaciones con las que se juzgaba la naturaleza humana y sus derivados. El cuarto criterio (iv) de Arellano y Lepore señaló este asunto.

La óptica del agente racional de raigambre neoclásica es reduccionista y no considera la importancia de la totalidad de los valores morales para la toma de decisiones. Un individuo puede ser influenciado de forma mucho más directa por el comportamiento social de los sujetos que lo rodean, que por sus deseos egoístas orientados hacia la ganancia privada (Banco Mundial, 2015, p. 5).

De tal modo que los intereses sociales requieren, para articularse, de una coordinación de fines claramente definida. Con este requerimiento sustancial se afianzan patrones de conducta entre redes sociales y jerarquías gubernamentales que alcanzan la formalización de sus interacciones mediante procesos de negociación óptima.

Con esto último es factible admitir que la gobernanza también se inclina, a su manera, hacia los principios de eficiencia y optimización propios de todo este apartado. Si el gobierno no es autosuficiente y, por ende, se muestra incapacitado para tomar el camino más breve o para usar los medios más baratos en aras de alcanzar las *mejores* decisiones de política, sólo mediante la apertura con otros sectores de la sociedad será capaz de hallar las respuestas más eficientes y óptimas.

Por ello la gobernanza permite dirigir a la sociedad a través de procesos de interacción que no sólo elevan sus mecanismos de interacción y socialización –en función de un aprendizaje práctico y social compartido– sino también su capacidad

racional para solventar de manera más amplia problemas irracionales relacionados con ciertas creencias y normas sociales.<sup>34</sup>

Pese a su interés tan marcado por la interacción, la gobernanza tampoco está exenta de dificultades o complicaciones internas. Explicaré esta afirmación de la forma más breve posible.

Sobre la definición de gobernanza, dijo Aguilar (2009, p. 90) lo siguiente: “Entiendo por gobernación/gobernanza el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.

Como puede observarse, dentro de la definición de Aguilar, la coordinación y la definición de los objetivos de convivencia son de suma importancia ya que le otorgan tanto un sentido como una capacidad de dirección al rumbo por el que la sociedad discurre.

No obstante, esa coordinación y definición de objetivos de convivencia, pese a apelar a mecanismos que, en teoría, deberían ser mucho más democráticos dado que permiten involucrar a otros actores sociales, pueden incluso limitar o restringir la participación de ciertos actores que se encuentren con asimetrías de información o de poder bastante marcadas.

Si bien una filósofa como González Esteban (ibid., p. X) refiere una serie de aspectos ideales y positivos de la gobernanza, como “la entrada de numerosos

---

<sup>34</sup> En el texto *La gobernanza hoy: diez textos de referencia* (2005), compilado por Agustí Cerrillo, se da cuenta de los elementos característicos de la gobernanza y cómo el gobierno pasó de un esquema de control administrativo de las políticas y los recursos, a uno de dirección y gestión conjunta que incorpora, en aras de la eficiencia, a otros actores relevantes, como la iniciativa privada y la sociedad civil. Complementan estos argumentos, los textos de Elsa González Esteban: *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI* (2013); y los argumentos expuestos por Antonio Porras en: *La acción de gobierno: Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia* (2014).

actores con capacidad de tomar decisiones o de influir en ellas, que no han tenido necesariamente que pasar por la legitimidad democrática; la coordinación de intereses y la generación de acción conjunta [que] requieren de una orientación ética compartida que se ha de convertir en exigencia en todos los procesos de acciones colectivas; [y] la aspiración de alcanzar una justicia cosmopolita de carácter moral a través de la acción concertada entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil”, lo cierto es que bajo determinados contextos sociopolíticos la gobernanza puede tergiversarse o implementarse equivocadamente, provocando la preeminencia de intereses privados, de un control burocrático difuminado o autoritario, y de una escasa participación política por parte de la ciudadanía.

Además, cabe la posibilidad de que el gobierno carezca de las herramientas necesarias para encauzar las redes de colaboración de la sociedad por un sendero claramente visualizado, que respete y valore los factores democráticos, y que al mismo tiempo determine jerárquicamente la definición de las metas y objetivos públicos compartidos.

El equilibrio de estos criterios requiere de una especialización técnica bastante sofisticada y transparente, además de democrática, aunque este elemento democrático sea complicado de definir en el ámbito de la gobernanza. Como señaló, de forma contundente Peters (ibíd., p. 93):

De nuevo, el modelo de gobernanza, aparentemente abierto y democrático, plantea en realidad algunas dudas importantes sobre el significado real de la democracia. La burocracia debe controlar la participación de los grupos y otros actores de la sociedad civil, si se quiere que estas interacciones contribuyan al logro de los objetivos de las políticas; pero esta función administrativa conduce a algunos problemas que están presentes en las versiones más extremas de la teoría de las redes en la gobernanza. La capacidad de autoorganización de las redes no parece ser tan grande como se dice, por lo que, para que pueda producirse una acción efectiva, debe haber alguna forma de señalarles un rumbo y un propósito comunes. En un régimen democrático, las funciones de definición de metas y rendición de cuentas corresponden inherentemente al gobierno y sus agentes (a menudo la burocracia pública).

Sobre las distorsiones en la implementación del modelo de la gobernanza<sup>35</sup>, dijo Jonathan Davies (2008, p.65) lo siguiente: “En medio del crecimiento de la gobernanza de redes la proliferación de flujos de información indiscriminados entre supuestos ciudadanos-consumidores críticos, bien informados, persisten y se intensifican el autoritarismo de Estado y del mercado, las crecientes desigualdades y la polarización social”.

Por consiguiente, los factores que se relacionan con la crítica de Davies tienen que ver con la transposición del modelo de la gobernanza en contextos que no han desarrollado una alta participación política o que no cuentan con los mecanismos adecuados para fomentar y fortalecer la colaboración o la cooperación entre sectores sociales.

Si en un entorno específico no se han desarrollado las capacidades de dirección de las redes sociales para coordinar los fines deseados con el sector gubernamental, es probable que no se alcancen los objetivos estipulados con antelación mediante políticas públicas.

Además, puede persistir la tendencia de diversos grupos de la iniciativa privada o de la sociedad civil que, pese a no haber pasado por la legitimidad democrática, influyen de forma desmedida –dada su mayor capacidad directiva o de recursos– en la definición y producción de políticas públicas, orientando éstas hacia sus propios intereses en lugar de hacia los intereses generales de la población sobre la que dicha política pública ha buscado intervenir.

La transposición de modelos<sup>36</sup> como el de la gobernanza a otros contextos sociopolíticos se da desde estrategias corporativas como el *benchmarking* (o

---

<sup>35</sup> Para Davies existen tres factores que influyen, de manera directa o indirecta, en la existencia de posibles distorsiones para el modelo de la gobernanza, a saber: la poca participación, el control burocrático y/o el autoritarismo difuminado y la preeminencia de intereses privados (Davies, 2008, p. 65).

<sup>36</sup> Transponer modelos significa trasladar, de una latitud a otra, una forma de comprender la realidad sin tomar en consideración los factores regionales en términos sociopolíticos o socioculturales.

evaluación comparativa) y parten del supuesto de que las organizaciones privadas o las agencias públicas tienen que darse a la tarea de observar los resultados favorables de otras organizaciones o agencias, y, con base en ello, importar las prácticas más exitosas.<sup>37</sup>

De estas consideraciones surgió el concepto normativo de “mejores prácticas de gobierno”, con lo que reformas como la de la gobernanza o de la nueva gerencia pública terminaron implementándose bajo la conjetura de que, independientemente de la coyuntura, traerían consigo procesos más eficientes y óptimos en términos de gobernación y gobernabilidad. “Por ende, el concepto de gobernanza llegó prematura o inquietantemente a presentarse en algunos autores y en varios documentos de los organismos internacionales como equivalente al ‘buen gobierno’ o, por lo menos, a ‘las mejores prácticas de gobierno’ que debían ser emulados por los gobiernos de los demás países, particularmente los de mercados emergentes y democracias recientes” (Aguilar, 2010, p. 36).

Además de esta última reflexión de Aguilar, Peters (2009, p. 50) comentó algo similar al referirse al modelo de la nueva gerencia pública, cuando dijo que: “En los países democráticos más ricos del mundo, las ideas de la NGP se han diseminado ampliamente y han propiciado cambios muy importantes en la administración pública de esos países. Las reformas que ocurren en un sistema pronto se convierten en “mejor práctica”, con las presiones consecuentes para que todos los gobiernos instrumenten las nuevas ideas”.

---

<sup>37</sup> De acuerdo con Brown (2016, p. 183) el benchmarking “se refiere a la práctica de una empresa o agencia que emprende reformas internas tomando como base el estudio y la importación de prácticas de otras empresas o agencias más exitosas”. De la mano de esta definición, Laurence Lynn (2004, p. 119) dijo lo siguiente: el benchmarking es “el proceso de medir y comparar continuamente con otras organizaciones de cualquier parte del mundo, para obtener información sobre filosofías, prácticas y disposiciones que puedan ayudar a que el desempeño de una organización mejore”. Cabe advertir que donde comenzaron a emplearse inicialmente las estrategias del benchmarking fue, por obvias razones, en las esferas competitivas de las empresas privadas. Sin embargo, con la incorporación de prácticas del sector privado en el sector público su utilización comenzó a acrecentarse en el modelo de la nueva gerencia pública y, más adelante, en el modelo de la gobernanza.

Las mejores prácticas, emanadas del *benchmarking*, son procedimientos que usualmente se llevan a cabo en el espacio de la competencia de mercado entre empresas privadas. Si bien responden a la idea de que el aprendizaje sobre el éxito o fracaso de otras organizaciones es bastante relevante en términos de inteligencia crítica y práctica, poseen en su interior un sesgo basado en los principios de la elección racional.

Cuando se estipularon, en el apartado anterior, los elementos de la elección racional y la utilidad esperada, como la dominancia y la invariancia, se señaló, además, que el fallo principal de éstas radicaba en su incapacidad para establecer los puntos de referencia que la teoría prospectiva sí terminó por incorporar en el enfoque conductual.

En consecuencia, el *benchmarking*, desde sus orígenes, ha buscado importar las prácticas de otras agencias más exitosas sin considerar el contexto social o cultural de dicha importación debido a que supone que, independientemente del entorno, la toma de decisiones de los actores sociales se guiará por un sendero prominentemente racional, sobre la base de la maximización de los beneficios y las ganancias individuales.

Esto es, en pocas palabras, un craso error de orientación ideológica. Como sugiere Sosa López (ibíd., p. 11): “Si bien para algunos autores, la adopción de tecnologías del sector privado en muestra de la convergencia que se ha dado entre las organizaciones públicas y las privadas, no puede perderse de vista que en el uso de esquemas como la planeación estratégica, la calidad total y la reingeniería en el sector público ha estado guiado más por convicciones de carácter ideológico que por comprobaciones fehacientes de su utilidad”.

En pocas palabras, cabe señalar que en nombre de la optimización y la eficiencia de los procesos administrativos se han edificado enfoques como el de la nueva gerencia pública y el de la gobernanza. Por tanto, pese a sus diferencias

fundamentales, ambos responden a los supuestos inerciales de las mejores prácticas de gobierno.

Es cierto que desde su fundación e implementación, tanto la nueva gerencia pública como la gobernanza han modificado las estructuras tradicionales de la administración pública de modos que apelan con mayor efectividad a la consecución de objetivos cada vez más concretos y viables en términos económicos.

Pero su éxito o fracaso relativos también se deben a la manera en la que dichos modelos se han ido adaptando a sus contextos sociales específicos. Algunos han tenido mayor éxito que otros. Algunos, también, pasaron de la simple importación de los enfoques a una adecuación más apropiada en función de su contexto sociocultural y político

De hecho, el enfoque conductual no está exento de estas apreciaciones y comparaciones.<sup>38</sup> De forma similar a los enfoques anteriores, el conductual también opera desde la lógica de un discurso ideológico que ha declarado que la conducta es mensurable y manipulable de una forma similar a como se sugirió, en su debido momento, que las prácticas del sector privado o los procesos de interacción y fragmentación del poder público entre sectores sociales, suponían el desarrollo de comportamientos y modos de resolver problemáticas de forma más óptima y eficiente para el sector público y para sus aparatos administrativos.

Estas estimaciones y conjeturas, aunque responden a convicciones ideológicas dispares, no se escapan de la lógica general bajo la que se han desarrollado los estudios sobre la administración pública y el gobierno. Como advirtió Sosa López (ibíd., p. 25): “es necesario señalar que en la evolución de la Administración Pública

---

<sup>38</sup> De esto da cuenta el interés tan marcado que llevó a David Cameron, en el 2010, a crear un equipo de ideas conductuales dependiente de su oficina del gabinete. O, por su parte, durante la administración de Obama, a finales del 2015, se creó, en el mismo ánimo ideológico que motivó a Cameron, un equipo de ideas conductuales que se encargaría de aplicar sus conocimientos para mejorar diversos programas federales relacionados, principalmente, con asuntos en materia fiscal y de recaudación de impuestos.

[...] el paso de una visión a otra no significó el abandono total de las categorías y objetos de la etapa anterior; sino más bien su refinamiento, adaptación y complementación. Cada etapa retoma de las anteriores algunos objetos e ideas para luego refinarlos y aplicarlos a la nueva realidad”.

En virtud de lo anterior es factible señalar que el tránsito de la administración burocrática tradicional a la gerencial –atravesando con posterioridad el enfoque de la gobernanza–, y hasta arribar al más reciente enfoque conductual, se ha dado siguiendo esta sumatoria de categorías referenciada por Sosa.

El refinamiento, la adaptación y la complementación de los instrumentos y mecanismos de operación de la administración pública han permitido el pleno desarrollo de los instrumentos más importantes de las políticas públicas. Dichas políticas parten, a su vez, de aspectos que estiman sus resultados sobre los fundamentos de un tipo particular de toma de decisiones.

A lo largo de la historia de la disciplina de políticas públicas se han utilizado determinados patrones de toma de decisiones que han tratado de dar respuesta a las exigencias subjetivas y demandas sociales de la población. En el siguiente apartado se analizarán algunos de estos patrones con el objetivo de trazar un camino que permita concertar, finalmente, los razonamientos sobre los se erige el enfoque conductual, tanto en el espacio de la administración pública y el gobierno como en el de las políticas.

#### **2.4. (Re)comprender el comportamiento desde la esfera de las políticas públicas. Un acercamiento conceptual**

Al principio de este capítulo, más concretamente en el apartado 2.1, se apuntaron algunas nociones esenciales sobre las políticas públicas (PP) y se esbozaron, además, ciertas características en torno a su definición.

En esta definición, conceptualizada por Arellano y Blanco, se entendieron a las PP como todas aquellas decisiones y acciones que delimitan una serie de problemáticas públicas específicas, así como sus posibles soluciones. Pero en este apartado se ahondará más en esta explicación y en cómo las PP se relacionan con la toma de decisiones y sus consecuencias.

Comenzaré diciendo, desde un inicio, que no toda acción de gobierno es una política pública. Algunos servicios o productos públicos no necesariamente se entienden desde la lógica de las PP. Ni tampoco la totalidad de las operaciones regulares que se realizan al interior del gobierno se pueden considerar como tales. Arellano y Blanco (2016, p. 36), de nueva cuenta, nos adentran en la descripción de las políticas públicas, cuando apuntan que:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y el acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras, al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.

Si se observan con detenimiento estas características, se podrá advertir que el factor democrático es bastante significativo. Desde el modelo de la gobernanza, aunque quizá con anterioridad, las políticas públicas eran entendidas como procesos de toma de decisiones y ejecución de acciones públicas de gobierno que debían atravesar necesariamente procesos de deliberación y de instauración de acuerdos entre actores relevantes, grupos sociales y ciudadanía en general.

Se diferencian de las políticas gubernamentales *per se* en que se fundamentan en una legitimidad política que se mueve entre la legitimidad de origen, de medios y de objetivos para llevarse a cabo. Cada una de estas condiciones de legitimidad

requiere que la ciudadanía haya delegado la autoridad mediante recursos democráticos o, en pocas palabras, que esté de acuerdo con el uso de los instrumentos públicos.

Por consiguiente, es posible estipular una acepción de PP que incorpore mecanismos o instrumentos propios de la gerencia pública y de la gobernanza, tal y como lo hicieron Arellano y Blanco (2016, p. 36) al indicar que: “En suma, con todo lo anterior, podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos”.

Dichos instrumentos específicos parten de consideraciones importantes, ya señaladas en el apartado anterior, sobre criterios como la eficiencia y la optimización. Sin embargo, resulta indispensable adentrarse en el uso de estos instrumentos –así como en la forma en la que se definen y construyen los problemas públicos–, de modo que tanto en la definición de dichos problemas como en la utilización particular de ciertas herramientas para su resolución, puedan hallarse las razones de ser de un tipo particular de toma de decisiones.

La forma en la que se toman decisiones para la elaboración y desarrollo de las PP suele asociarse con la racionalidad limitada. No obstante, el recurrir a la *rational choice* no es la única manera de la que se ha dispuesto, en el largo recorrido de las instituciones públicas, para resolver problemas sociales. De ello hablaré más adelante.

Para que las decisiones en materia de políticas sean racionales deben responder a una serie de criterios como los apuntados, a continuación, por Tamayo (1997, p. 293):

Pasos que definen la elección racional [en PP]

1. El establecimiento de los objetivos
2. El establecimiento de las alternativas
3. La elaboración de las consecuencias de las alternativas (prever externalidades y costes de oportunidad).
4. La comparación de las alternativas.

Si se contempla con detenimiento lo anterior, puede decirse que lo que hace con elocuencia Tamayo es resumir, en apenas cuatro puntos, lo que se ha comentado ampliamente en los apartados anteriores sobre la elección racional.

Para tomar una decisión racional, sea desde un ámbito individual u organizacional, es necesario establecer los objetivos y las metas de dicha elección, sus posibles alternativas, las consecuencias –valoradas en costes de oportunidad y efectos adversos– y, finalmente, comparar las distintas opciones hasta determinar el mejor curso de acción.

No obstante, como se ha visto a lo largo de esta investigación, la elección racional de las alternativas y de las estimaciones sobre las posibles consecuencias en torno a la selección de, cuando menos, la mayoría de las opciones disponibles, resulta, en términos de tiempo y de disposición, inalcanzable. Por ello, como sugirió Simon en su momento (1949, p. 6), es prioritario definir los problemas y sus posibles soluciones desde un enfoque que contemple las limitaciones en la racionalidad de los individuos al momento de tomar decisiones.

Tamayo (ibíd.) complementó lo referenciado por Simon sobre esta característica cuando mencionó, sobre la racionalidad limitada en el momento de la elaboración de las PP, que lo conveniente para el decisor de política será: “no escoger la mejor política, en términos óptimos, sino las política más satisfactoria.”

Además, agregó a lo antedicho que: “Las principales limitaciones a la aplicación de la racionalidad económica clásica son”:

1. De carácter psicológico
2. Los valores
3. De carácter organizativo
4. Los costes
5. Limitaciones situacionales<sup>39</sup>

Aunque Tamayo señaló que desde la racionalidad limitada aplicada a las PP lo idóneo sería no escoger la mejor política sino la más satisfactoria (Tamayo, *ibíd.*, p. 297), lo cierto es que el concepto de optimización se adecúa a los estándares con los que la idea de satisfacción pretende generar certeza en el espacio público.

Sabiendo que la racionalidad de los individuos es limitada, los tomadores de decisiones estiman que sus determinaciones son óptimas y apropiadas en función de un criterio particular. En este caso, el criterio considerado es el criterio de la elaboración de políticas desde el marco de las elecciones racionales de carácter limitado con un enfoque más marcado en la costo-eficiencia y en la efectividad económica.

Esta consideración, pese a poner un hincapié en la elección adecuada de las opciones de política, no evalúa por completo las alternativas de decisión juzgando los factores psicológicos, valorativos, organizativos y situacionales. Por ello, un enfoque como el conductual resulta mucho más benéfico en términos organizacionales porque incorpora, entre otras cosas, los elementos psicológicos y valorativos.

Pero antes de ahondar en las reflexiones correspondientes a las implicaciones del enfoque conductual, me parece necesario hacer alusión a otro tipo de toma de

---

<sup>39</sup> Estas limitaciones, explica Tamayo, se dan cuando al sujeto decisor, considerado únicamente en función de sus intereses egoístas, se le intentan aplicar intervenciones de política sin estimar la importancia de la condición psicológica de los involucrados –es decir, sin considerar si la intervención alentará o desalentará determinados comportamientos–, los valores morales y éticos de los actores implicados, las inercias organizacionales de las posibles instituciones relacionadas con la política, los costes en términos no monetarios –como los que implican recursos humanos–, y el contexto situacional de las decisiones en el diseño o en la implementación de dichas intervenciones de política. Para la perspectiva de la racionalidad económica clásica lo más importante, en cambio, son los análisis de costo-eficiencia y de evaluación financiera de los resultados.

decisiones para la elaboración de las PP: el uso de la aproximación incremental – comúnmente conocida como «ciencia de salir del paso»<sup>40</sup>–.

Esta aproximación decisional señala que “es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas” (Tamayo, *ibíd.*). En pocas palabras, no es en la especialización técnica y en los análisis de costo-eficiencia donde radica la lógica de elaboración de las PP, sino en la interacción política entre actores sociales y gobierno. Esta interacción se desarrolla en función de las necesidades y exigencias sociales que se dan de forma cotidiana y práctica.

Los problemas públicos, por ende, se van delimitando y resolviendo conforme tienden a aparecer en el terreno de la realidad. Así, “el modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en las relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, si no en el *método de las aproximaciones sucesivas y limitadas*” (*ibíd.*, p. 297).

En consecuencia, desde la perspectiva del modelo incremental referenciado por Tamayo, la aproximación a los problemas públicos y sus consecuencias se da de manera tangencial y mediante interrelaciones sociales que operan desde la lógica de los discursos de política y del conocimiento adquirido a través de la experiencia acumulada, misma que puede ser traducida o entendida como inteligencia social compartida.

---

<sup>40</sup> Uno de los primeros teóricos en abordar cuestiones relacionadas con la ciencia de salir del paso fue el norteamericano Charles Lindblom. En un icónico artículo de 1959, Lindblom señaló que la racionalidad en la toma de decisiones tal como se venía planteando desde la academia era del todo imposible. Dicha toma de decisiones parte de los supuestos de la elección racional –ya referenciados por Tamayo–. En cambio, el incrementalismo ha optado, desde siempre, por un acercamiento limitado, sucesivo y no exhaustivo a los problemas públicos. En palabras de Lindblom (1992, pp. 214-215): “En el método de las comparaciones limitadas sucesivas [o enfoque incremental], la simplificación [en la toma de decisiones] se logra sistemáticamente de dos maneras. Primero, al limitar las comparaciones entre políticas a aquellas políticas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad. Tal limitación reduce de inmediato el número de las alternativas a investigar y simplifica también de manera drástica la naturaleza de la investigación de cada una de ellas. Ya no es necesario emprender la investigación exhaustiva de una alternativa y de sus consecuencias; se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren *del statu quo*.”

Tamayo (ibíd., p. 297) añade a estas conjeturas, que: “La primera idea básica del incrementalismo es que, cuando más se aleja una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyo para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente.” La viabilidad política es un componente que no se había considerado en el enfoque de políticas públicas con elección racional limitada.

No obstante, su relevancia es bastante significativa ya que si no se formulan soluciones con enfoques conocidos por los servidores públicos responsables de diseñar políticas, o por los actores sociales involucrados, menores serán las probabilidades de implementación.

En este sentido, el discurso retórico y el convencimiento democrático son indispensables. O, como advierte Cejudo (2010, p. 96): “las políticas públicas no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos.”

En última instancia, la negociación política se vuelve esencial ya que la elección de determinado discurso de política supondrá, a su vez, la utilización de instrumentos específicos que apelan a un tipo de soluciones concretas.

La decisión sobre una perspectiva de resolución de políticas, asumiendo una postura incremental, presupone que el establecimiento de acuerdos estará guiado por intereses grupales o individuales que deben converger con los intereses generales vislumbrados desde un inicio.

Llegar a un acuerdo tendrá, en consecuencia, efectos particulares sobre la elaboración de PP, debido a que la elección de una alternativa se dará como

resultado de haber desechado, inevitablemente, otras opciones. Sobre esto último, indican Arellano y Blanco (ibíd., p. 47) que:

Con este ejercicio de elección, la mejor política [la más óptima] no es necesariamente la que sea técnicamente superior, sino la que genera finalmente mayor acuerdo respecto del problema y su propuesta de solución. Esto tiene además una consecuencia positiva adicional: las políticas públicas así pactadas son efectivamente viables o, como se dice en la jerga de la disciplina, factibles, lo que su vez incrementa sus probabilidades de éxito.

Aunque el modelo incremental esté centrado en la experiencia adquirida, el acuerdo entre actores sociales, la interacción política y las consideraciones democráticas en función de interrelaciones propias de la gobernanza, no se desentiende de la óptica de la racionalidad limitada. Más bien la reincorpora y la re-significa.

Como sugirió Tamayo (ibíd., p. 298): “Racionalismo e incrementalismo no son estrategias antagónicas: el incrementalismo es altamente racional, puesto que aboga por actuar solo mediante alternativas cuyos impactos podamos prever. El incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de la certidumbre”.

No obstante, por más que el modelo incremental de toma de decisiones en materia de políticas públicas busque generar certidumbre en virtud de la utilización de estrategias conocidas, la realidad social por sí misma es dinámica, y el planteamiento de soluciones o formulaciones puestas frente a situaciones consideradas como problemas públicos novedosos puede no ser suficiente para encararlos. Los sesgos de origen, como el de atenerse a las inercias del sistema, o al *statu quo*, pueden dificultar el alcance de los objetivos generales.

Otros enfoques de PP, como el de las coaliciones promotoras o del equilibrio interrumpido buscan hacer frente a estas tendencias institucionales en torno al sesgo del *statu quo*<sup>41</sup>. Dada su complejidad y sus múltiples características, en este

---

<sup>41</sup> De acuerdo con Thaler y Sunstein, el sesgo del *statu quo* es un sesgo cognitivo que sugiere que las personas tienen una tendencia a aferrarse a su situación actual. La falta de atención, la concordancia con ideas anteriores o ideas preconcebidas sobre una situación en específico, pueden influir en la determinación de

trabajo no se especificarán a detalle los elementos de estos enfoques diferenciados. Con su mención es suficiente para recalcar la existencia de otras formas de encarar institucionalmente las definiciones y las perspectivas de solución sobre problemas públicos particulares.

Por ello, en resumen, cabe señalar que en este apartado se han puesto sobre la mesa dos enfoques primordiales: el de la elección racional limitada y el del incrementalismo. En el siguiente cuadro 2.1 se observan, a modo de síntesis, sus contrastes y características principales.

**Cuadro 2.1 Cuadro comparativo de los procesos de toma de decisiones en materia de política pública**

<b>Racionalidad limitada</b>	<b>Incrementalismo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece los objetivos y las consecuencias de las alternativas en función de las externalidades y costes de oportunidad.</li> <li>• Tras comparar los beneficios y perjuicios de cada alternativa, se selecciona un curso de acción</li> <li>• Se ve limitado por los factores de carácter psicológico, valorativo, organizativo y situacional.</li> <li>• Utiliza el método del agente racional, estimando las capacidades de los recursos disponibles en función de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Está basado en la interacción política entre actores relevantes.</li> <li>• Se juzga la utilización de determinadas acciones de política en función del contexto y los discursos de política, así como en experiencias de éxito previas.</li> <li>• Se ve restringido por el <i>statu quo</i>. Las decisiones de política con amplios márgenes de incertidumbre se desestiman con facilidad.</li> <li>• Utiliza el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas.</li> </ul>

---

conservar la situación actual. Este sesgo, como puede observarse, interviene en las decisiones relacionadas con el enfoque incremental en materia de política pública al preferir la certidumbre.

---

eficiencia y viabilidad  
económicas.

---

Comparación basada en las observaciones realizadas por Simon (1949), Tamayo (1997) y Lindblom (1992) sobre la racionalidad limitada y el incrementalismo en la toma de decisiones.

Tanto la racionalidad limitada como el incrementalismo en la toma de decisiones se valen de una serie de instrumentos de política con los que tratan de alcanzar de mejor forma sus objetivos generales.

Sus instrumentos, tales como la liberalización o la coproducción de políticas, incorporan determinados valores que han sido procesados institucionalmente por los respectivos aparatos administrativos. Por consiguiente, los instrumentos de política son, a su vez, objetos políticos con los que se trazan diferentes formas de entender los problemas públicos.

Para que el diseño de política y su ejecución sean posibles, deben estimarse de forma adecuada los instrumentos que se emplearán. De ahí que existan múltiples instrumentos, aunque algunos de los más conocidos sean los que se enuncian a continuación: “externalización, privatización, descentralización, «agencialización», *marketing*, gestión de recursos humanos, evaluación del rendimiento, evaluación de los programas y políticas públicas, nuevas técnicas de atención al cliente, cartas de servicios, administración electrónica, sanciones, contratos, becas, arbitraje, estándares, subsidios, gasto público, cofinanciación, incentivos, nacionalización, participación...” (Harguideguy, 2015, p. 204).

Cada instrumento puede ser considerado neutral en términos valorativos, pero lo cierto es que variados y dispares enfoques de gobierno los utilizan para llevar a cabo sus objetivos de política. En pocas palabras, estos instrumentos modelan la política y cuando se institucionalizan también cambian la percepción y la forma en la que ésta es entendida.

Por ejemplo, la privatización y la descentralización suelen asociarse con el gobierno de gestión gerencial, mientras que la cofinanciación y la coproducción de políticas generalmente se asocian con el patrón de dirección de la gobernanza. No obstante, todos son instrumentos de política válidos para el gobierno y la administración ya que se vinculan con acciones concretas derivadas de la elaboración de políticas públicas.

Si se recuerda lo mencionado sobre la viabilidad política de determinado tipo de toma de decisiones en las PP, puede argüirse que la utilización o el abandono de determinado instrumento de política tienden a relacionarse con los intereses de ciertos grupos, tanto internos al gobierno como externos, de emplear una solución específica a problemas sociales concretos.

De acuerdo con Trebilcock (cit. En Harguidéguy, *ibid.*, p. 207): “En realidad, la elección de los instrumentos de gobierno se realiza bajo presión y siguiendo el interés propio de los actores interesados en una política pública determinada. Dicha categoría engloba a tres tipos de actores: los políticos, los burócratas y los grupos de presión. Los actores preponderantes son los líderes políticos; por tanto, la principal motivación a la hora de elegir un instrumento es la posibilidad de reelección de los propios políticos...”.

Si bien la reelección de los políticos es un factor a tomar en consideración al momento de observar las razones por las que se utilizan ciertos instrumentos, lo cierto es que no es el único factor determinante.

Existen otros factores, como la presión de grupos externos al gobierno o la influencia de la burocracia en determinadas instituciones, que se hacen evidentes y que orientan el pleno desarrollo de las PP basándose en sus intereses individuales, organizativos o sociales. No obstante, la preferencia de una herramienta o instrumento sobre otro provendrá también, en gran medida, de la cultura de los actores involucrados en los programas y políticas asociadas al problema a resolver.

Bajo estas circunstancias, los líderes políticos poseen un papel preponderante en la elección específica de los instrumentos debido a que modelan sus actuaciones en materia de decisiones de gobierno sobre la base de una serie de consideraciones culturales –sean conscientes o no de ellas–. El supuesto de la elección o la reelección mediante comicios democráticos puede ser importante para determinados líderes, pero sus preferencias en el uso de herramientas o instrumentos de política se verán relacionadas de manera más directa con sus convicciones personales, con las inercias institucionales preexistentes y con las situaciones coyunturales a la que se enfrentan.

Aunque todo esto, cabe mencionar, se da en un escenario que ha hecho hincapié en la búsqueda de mecanismos y procesos administrativos orientados hacia la búsqueda de la eficiencia y la optimización de los recursos disponibles. Así, como expuso Peters (2004, p. 86): “Ahora los gobiernos recurren a subcontrataciones, sociedades, coproducción, cofinanciamiento y otros acuerdos más creativos que buscan hallar la mejor forma de poner en marcha las políticas”.

La aplicación de estas herramientas de política responde a tipos concretos de toma de decisiones en materia de PP que se vinculan, a su vez, con modelos de dirección y gestión del gobierno. Si se piensa en el modelo de gobierno de la nueva gerencia pública tendrá que pensarse también en un modelo de toma de decisiones racionales que destaca la figura del homo economicus y plantea sus políticas y perspectivas desde la visión de la maximización de las ganancias, por lo que es muy probable que sus instrumentos predilectos sean la liberalización, la privatización, la gestión por resultados y la subcontratación (por señalar algunos).

En el caso de la gobernanza, el empleo de un modelo de toma de decisiones y las herramientas derivadas de éste será dispar al de la NGP. Empero, la metodología de origen sigue siendo la misma. La utilización de un modelo de gobierno determinado dependerá, a su vez, de un modelo de toma de decisiones que se

valdrá de determinadas herramientas para alcanzar metas y objetivos trazados con antelación.

Este mismo supuesto metodológico puede ser aplicado en el enfoque conductual de gobierno. Sin embargo, para que eso sea posible será indispensable adecuar las herramientas de política a los supuestos del análisis de la conducta –ya referidos con antelación–.

En el primer capítulo se habló, muy someramente, de las herramientas cognitivas. Se dijo, en esencia, que para recurrir a ellas es necesario comprender, de forma bastante precisa, el comportamiento sobre el que se desea intervenir.

Por tanto, diseñar las herramientas de política implicará recuperar toda una gama de conocimientos previos y de experiencias comportamentales, con el objetivo de solucionar una serie de problemas públicos concretos. Sobre ello se hablará en el siguiente capítulo.

## **Tercer capítulo. El enfoque conductual y su aplicación en la esfera del gobierno.**

En este tercer capítulo se hará una revisión de los elementos más importantes del enfoque conductual con miras a su aplicación en la esfera del gobierno. Para comprender esta cuestión, será necesario abordar, de forma detallada, las tres dimensiones bajo las que se entiende la conducta en este trabajo. Además, se analizarán de forma más concreta los conceptos de racionalidad limitada y de heurísticos, con el objetivo de comprender los espacios propensos o adecuados para alcanzar intervenciones más plausibles en los comportamientos humanos. Estos espacios son lo que se generan cuando se estudia la presencia de fenómenos como la aversión a la pérdida, el optimismo ilusorio y los efectos marco. Por último se abordará la importancia del paternalismo libertario, y lo que implica este concepto, y que mecanismos concretos de intervención sobre los comportamientos existen, poniendo especial énfasis en el empujón conductual.

### **3.1. Las tres dimensiones de la conducta**

Durante los dos primeros capítulos de esta investigación se trataron de cimentar las bases para comprender de manera puntual los antecedentes del gobierno conductual y su interés por el comportamiento humano, además de su relación con el capitalismo en su modalidad de neoliberalismo, las transformaciones que este enfoque de gestión ha traído consigo, y la forma en la que, en términos generales, el gobierno ha evolucionado poco antes, durante y después del auge de este régimen socioeconómico particular.

Todo lo anterior ha precedido la discusión en torno a dos de los elementos más trascendentales de esta investigación: el uso del análisis del comportamiento, por una parte, y el diseño inteligente de herramientas cognitivas, por otra.

En la parte final del capítulo segundo se abordaron los enfoques de gestión de gobierno, la forma en la que dichos enfoques desarrollan y establecen diferentes formas de tomar decisiones en materia de políticas públicas, y las herramientas de las que se valen para cumplir sus metas y objetivos concretos.

Esta misma lógica de ordenación racional, o de interrelación entre enfoque de gestión, toma de decisiones, y herramientas, puede aplicarse también en el ámbito del llamado gobierno conductual.

Para que este novedoso enfoque de gestión de gobierno funcione es indispensable establecer los principios que sostienen un tipo particular de toma de decisiones de política hilvanada, en esencia, desde una perspectiva conductual –es decir, determinada por los criterios con los que se analiza el comportamiento de los individuos y su tácita relación con las decisiones de gobierno–, así como las herramientas o instrumentos que se utilizarán para llevar a cabo tanto objetivos como metas concretas –o, en pocas palabras, determinar, con estos criterios, la forma en la que se diseñarán y aplicarán las intervenciones conductuales dirigidas por especialistas en la materia–.

En resumen, las dos variables referenciadas hasta el momento han pasado a convertirse en los pilares sobre los que puede construirse una perspectiva general en torno al gobierno conductual. A diferencia de la economía conductual, que para Campos (2017, p 13) “se refiere al estudio de la decisión de asignación de recursos escasos”, el gobierno conductual se entiende como la puesta en práctica de los estudios sobre la conducta y la decisión en materia de bienes, servicios y políticas públicas.

Para poner en práctica estos estudios sobre la conducta, el gobierno conductual, mediante la figura de los llamados arquitectos de la decisión<sup>42</sup> –que pueden ser

---

<sup>42</sup> El término arquitectura de la decisión fue acuñado por Richard Thaler y Cass Sunstein en su libro *Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad* (2017).

funcionarios públicos, consultores privados o integrantes de la sociedad civil con especialización técnica en la materia—, pasan a formular y respaldar una comprensión renovada de la conducta humana y de las formas de incidir en ella a través de intervenciones conscientes y deliberadas.

Los arquitectos de la decisión, por consiguiente, tratarán de analizar el comportamiento humano a través de un tipo de toma de decisiones multifacético que no se centra exclusivamente en el factor racional o en la experiencia previa, sino que se enfoca, de forma mucho más integral, en comprender al sujeto en sociedad como un individuo que actúa usando pensamientos automáticos, modelos mentales y conductas derivadas de normas sociales interiorizadas.

En consecuencia, este análisis del comportamiento humano se centrará, principalmente, en comprender tres componentes esenciales de la conducta: el pensamiento automático, el pensamiento social y el pensamiento guiado por modelos mentales (Banco Mundial, 2015).

El pensamiento automático suele estar guiado por determinados deseos psicológicos individuales (; Kahneman, 2004, p. 183; Kahneman, 2012, p. 27). Estos deseos se entienden en función de necesidades y anhelos específicos que se presentan en la vida cotidiana.

Para tratar de satisfacer esos deseos egoístas, el individuo trata de construir planes y proyectos. Por consiguiente, el sujeto se vale, en gran medida, de la racionalidad para alcanzar sus fines, pero como dicha racionalidad es limitada y, francamente se usa en ocasiones concretas y no en la mayoría de las actividades relacionadas con la toma de decisiones, tanto la percepción como los comportamientos intuitivos suelen manifestarse las más de las veces.

A esta predilección por el uso de la percepción se le conoce, más detalladamente, como marco estrecho dirigido por heurísticos, y tiene incidencia en prácticamente todos los comportamientos (Banco Mundial, *ibíd.*, p.14).

En el siguiente apartado se hablará más a detalle de esta cuestión. Por el momento cabe señalar que: “El pensamiento automático nos lleva a simplificar los problemas y a verlos a través de marcos estrechos. Completamos la información faltante en función de nuestros supuestos acerca del mundo y evaluamos las situaciones a partir de las asociaciones que nos vienen a la mente de manera automática y de los sistemas de creencias que damos por sentados” (Banco Mundial, *ibíd.*, p, 6).

Tanto las creencias adquiridas como los prejuicios juegan un papel trascendental en la articulación de los pensamientos automáticos. Por tanto, y pese a desconocer algo concreto, la mente humana completa la información faltante para la toma de decisiones con estas creencias o suposiciones que generan hipótesis instantáneas en función de los gustos o preferencias del individuo, y que se traducen, en última instancia, en acciones concretas (Kahneman, 2004, p. 184).

En la utilización del marco estrecho guiado por heurísticos es donde, fundamentalmente, residen las posibilidades de incurrir en errores sistemáticos de apreciación, aunque no es en el único espacio donde estos errores suelen presentarse.

El pensamiento social encauzado por normas sociales también influye de forma prominente sobre las decisiones del sujeto. Elster (1996, p. 115) ya había señalado que la acción racional se interesa, sobre todo, por los resultados. Sin embargo, la acción guiada por normas sociales no está orientado hacia los resultados. Su objetivo o razón de ser estriba más en pautas de convivencia que los integrantes de una comunidad interiorizan y retoman al momento de tomar decisiones. Elster (*ibid.*, pp. 120-121), sobre esta cuestión, dijo que: “En el proceso de internalizar normas

son esenciales las actitudes de los otros pero una vez que el proceso se ha logrado las normas por así decir se rigen solas”.

El factor de la interiorización de las normas sociales y su influencia en la toma de decisiones ha sido poco estudiado por los enfoques más racionalistas sobre la conducta.

Para estos enfoques, tanto los comportamientos condicionados por normas sociales, como los pensamientos automáticos y los modelos mentales, se encasillan en el supuesto del comportamiento irracional (Thaler, 2018).

Pero lo cierto es que estos elementos se han ido descifrando de mejor forma en años recientes. Por ejemplo, el Banco Mundial (ibíd., p. 7) comentó, sobre el pensamiento producto de normas sociales, lo que se señala a continuación: “Las personas son animales sociales, sujetos a la influencia de las preferencias sociales, las redes sociales, las identidades sociales y las normas sociales: a la mayoría de ellas les importa lo que hacen los que están a su alrededor y el modo en que encajan en su grupo; incluso imitan la conducta de otros de manera casi automática...”. Por tanto, dependiendo del diseño propio de las instituciones –y de las herramientas disponibles para el sujeto–, o del modo en el que están organizados los grupos sociales, los individuos guiarán su comportamiento incentivados por condiciones materiales propicias para que realicen o dejen de realizar determinadas actividades.

Si se muestran motivados socialmente para actuar de una forma específica, es muy probable que, en efecto, actúen de esa forma. En caso contrario, si las condiciones sociales no son propicias para la aparición de comportamientos concretos, resulta muy difícil que por imposición se lleven a cabo.

En este sentido, la aparición de ciertas dificultades al momento de establecer acuerdos y pactos de convivencia se hace presente. Como expresó Elster (ibid., p. 131): “Los problemas de acción colectiva surgen porque es difícil hacer que la gente

coopere para su beneficio mutuo. 'Resolver' el problema es lograr la cooperación mutuamente benéfica. Cuando la cooperación universal es indeseable una solución debe determinar quiénes deben cooperar y quiénes no".

Resulta evidente que el logro de acuerdos para la cooperación mutuamente benéfica sobre circunstancias o problemas públicos delimitados es bastante compleja y no todos los actores estarán de acuerdo con las negociaciones derivadas del establecimiento de ciertos acuerdos.

Sin embargo, si una parte considerable de los integrantes de un grupo social involucrado comienzan a concordar en torno a posibles propuestas de solución, es más factible que el resto de los miembros se ponga de acuerdo.

Los expertos del Banco Mundial (ibid., p. 9) en materia de políticas de desarrollo dijeron lo siguiente sobre la cooperación y el pensamiento por normas sociales: "Las personas a menudo actúan como cooperadores condicionales, esto es, cooperan siempre y cuando los demás también lo hagan".

Bajo escenarios determinados, el pensamiento por normas sociales puede ser influenciado. En materia de políticas con orientación conductual, si se desea que un grupo de individuos modifique sus patrones de comportamiento, será más efectivo, y de hecho más necesario, adquirir los conocimientos sobre su conducta compartida y, en función de esos conocimientos, proponer o sugerir el uso de determinadas alteraciones en la conducta, ya que beneficiarán no sólo a un individuo sino al grupo al que pertenece.

Además, si se sugiere o comprueba que la mayoría de los integrantes de este grupo ha preferido modificar este comportamiento aludido, se ampliarán las posibilidades de que, en efecto, los demás lo cambien. Esta situación establecerá, en consecuencia, nuevas preferencias. El Banco Mundial (ibíd.) complementó esta afirmación cuando indicó que: "Las preferencias sociales y las influencias sociales

pueden llevar a las sociedades a establecer patrones colectivos de conducta que se refuerzan a sí mismos”.

Pese a que el pensamiento automático y el pensamiento guiado por normas sociales sean dos elementos que podrían explicar una amplia gama de características del comportamiento humano general, no son los únicos elementos que el enfoque conductual analiza y estudia a profundidad.

Existe, además de los anteriores, un tercer elemento que determina la conducta de los sujetos y que se explica mediante la utilización regular de diversos modelos mentales compartidos. Sobre esto último, el mismo Banco Mundial (ibíd., p. 11) refirió que: “Los individuos no responden a la experiencia objetiva, sino a representaciones mentales de la experiencia. Para construir estas representaciones, utilizan los marcos interpretativos proporcionados por los ‘modelos mentales’. Los individuos tienen acceso a numerosos modelos mentales, a menudo contradictorios. El uso de un modelo distinto puede cambiar lo que la persona percibe y el modo en que lo interpreta”.

En síntesis, el uso de modelos mentales permite a los sujetos representar de forma inmediata su realidad circundante, ya que tienden a interpretarla a través de conceptos, categorías, identidades y estereotipos adquiridos generalmente en su medio de socialización.

Al adquirir estos modelos, las personas se ven influenciadas por ellos debido a que les permiten deducir, de una forma más simplificada, lo que perciben a su alrededor. Por tanto, los modelos mentales “proviene del aspecto cognitivo de las interacciones sociales, al que la gente suele referirse como ‘cultura’. La cultura influye en las decisiones individuales, porque actúa como un conjunto de esquemas de significado interrelacionados que las personas emplean cuando actúan y toman decisiones. Estos esquemas de significado funcionan como herramientas que posibilitan y guían la acción (DiMaggio, 1997)” (ibíd., p. 12).

Sobre lo antedicho, es importante señalar que hay una diferencia fundamental entre el pensamiento guiado por normas sociales y el pensamiento guiado por modelos mentales. El primero está determinado por la influencia y las preferencias sociales dadas en un contexto social específico. Por consiguiente, estas influencias se interiorizan si las necesidades sociales lo exigen. El segundo, en cambio, se adquiere a través del tiempo y tiene un peso más marcado sobre la percepción, ya que se vale de la construcción tanto de representaciones abstractas como concretas de la realidad.

Digamos, para hacer un resumen sobre los tres tipos de componentes esenciales de la conducta que, cuando el sujeto enfrenta una decisión, usualmente: 1) escoge un posible curso de acción en función de un marco estrecho e intuitivo determinado por estimaciones inmediatas o por experiencias personales; 2) si la decisión así lo requiere, juzga los posibles cursos de acción tomando en consideración las influencias y preferencias sociales de la comunidad a la que pertenece; y 3) además de la selección de un curso de acción basado en percepciones e intuiciones inmediatas, la decisión del sujeto puede estar determinada por interpretaciones conceptuales o arquetípicas de la situación a la que se enfrenta.

Sobre esto último, es necesario señalar que: “las personas poseen gran cantidad de modelos mentales contradictorios que pueden aplicar en cualquier situación: el que finalmente se utiliza es el que se activa en un contexto determinado. Las políticas que exponen a las personas a nuevas formas de pensar y a formas alternativas de comprender el mundo pueden ampliar el conjunto de modelos mentales disponibles, y, por ende, juegan un papel importante en el desarrollo” (ibíd., p. 14).

Para que estas políticas con orientación conductual permitan que los individuos se expongan a nuevas formas de pensar por medio de la ampliación de los modelos mentales disponibles, es vital que se diseñen herramientas cognitivas capaces de

adecuarse al contexto de la decisión y a los objetivos de la política. Por ejemplo, un ajuste conductual en los modelos mentales para las políticas asociadas con la atención de la tuberculosis en Moldavia tuvo implicaciones bastante positivas.

Hoy se sabe, por datos proporcionados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que existen en el mundo 1.6 millones de personas con tuberculosis (BIT, 2019, p. 39) y que Moldavia es uno de los países con la mayor resistencia al uso continuado de fármacos para el combate de esta enfermedad (esto significa, en pocas palabras, que las personas no terminan los tratamientos correspondientes cuando empiezan a sentirse mejor). En aras de resolver dicha problemática, la OMS recomendó a las instituciones de salud de este país que implementaran un Tratamiento de Observación Directa (TOD), que consistía en que las personas involucradas acudieran a su clínica más cercana para realizarse chequeos diarios, con el objetivo de ser observadas por un médico o enfermera responsable.

Sin embargo, no todos los pacientes asistían o continuaban con el tratamiento. Esto se debe, en parte, a que asistir todos los días a una clínica implicaba un coste cognitivo que no todas las personas estaban dispuestas a pagar –además, la sensación momentánea de bienestar, pese a no terminar el tratamiento, los predisponía a asumir el riesgo futuro de no recuperarse por completo de dicha enfermedad–.

Para cambiar los modelos mentales asociados al coste de acudir todos los días a la clínica, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en colaboración con el ministerio de salud de Moldavia y el Behavioral Insights Team del Reino Unido, desarrolló una alternativa que nombró Tratamiento de Observación Virtual (TOV) que, a diferencia del TOD, se basó en diseñar una estrategia en la que las personas no se viesen en la necesidad de acudir todos los días a una clínica.

En cambio, las personas inscritas en este tratamiento solo necesitaban grabarse a ellas mismas mostrando e ingiriendo los medicamentos, para después subir dicho material a una plataforma donde un especialista médico se encargaría de validar la

información. Se observó, en contraste con el programa anterior, que la efectividad del TOV era mayor que la del TOD en un 40%. El porcentaje de adherencia al TOV –es decir, la cantidad de personas que continuaron el programa de forma ininterrumpida– fue del 84.17%, en contraste con el 43.88% (de una muestra de casi 15 mil personas) que siguió acudiendo físicamente a su clínica más cercana. El cambio en el mecanismo de revisión y diagnóstico del programa –entendida como herramienta– cambió, a su vez, la predisposición de las personas a continuar con el tratamiento.<sup>43</sup>

Como sugiere lo anterior, resulta pertinente indicar que la toma de decisiones comprendida desde el enfoque conductual parte de nociones más complejas que otros tipos de toma de decisiones –como la incremental o la racional–. Pero es, como se verá en los casos estudiados más adelante, (y como pudo verse en el caso asociado con la tuberculosis) mucho más precisa en cuanto a los resultados esperados.

Esto se explica debido a que al incorporar a los estudios de las fuerzas racionales del individuo, el análisis de las fuerzas irracionales, se está modificando, a grandes rasgos, la cosmovisión tradicional sobre la naturaleza humana aplicada desde el ámbito del gobierno, por lo que los arquitectos de la decisión y los decisores de política pública pueden discernir posturas en favor de un paradigma distinto al del *homo economicus*.

El análisis de estas fuerzas irracionales ha tratado de hacer comprensibles diversos fenómenos de la conducta, como la propensión al riesgo en el dominio de las pérdidas o la aversión por éste en las ganancias.

Esta postura, en pocas palabras, cimienta las bases de una conceptualización más acabada de la idea del *homo sapiens*, con todas sus capacidades racionales,

---

<sup>43</sup> En el reporte del 2017-2018 del Behavioral Insights Team, publicado en el 2019, se analizó a detalle este caso y las implicaciones en torno a la aplicación de herramientas cognitivas –como este empujón que impulsa a las personas a continuar con el tratamiento para combatir la tuberculosis–.

irracionales y emocionales analizadas de una forma más completa pues, a fin de cuentas, el objetivo general del enfoque conductual es hacer mucho más comprensibles los factores irracionales existentes en la toma de decisiones.

En materia de gestión pública y administración, este enfoque busca que el gobierno conductual dirija el comportamiento, tanto racional como irracional, hacia el propio bienestar de los individuos. Arellano y Barreto (2017, pp. 906-907) dijeron, sobre esto último, que: “El gobierno conductual es, entonces, uno que sabe aprovechar estas fuerzas irracionales e inconscientes, creando marcos de arquitectura de decisiones que ayudan a las personas a tomarlas de mejor manera, sin necesariamente restringir su comportamiento de forma arbitraria desde el propio gobierno”.

La capacidad de crear marcos de arquitectura de decisiones deviene tanto de una comprensión más completa de la naturaleza humana, como de la aplicación de herramientas especializadas para la intervención dirigida sobre dicha naturaleza. El cambio de la perspectiva gerencial o de gobernanza, revisadas en el capítulo anterior, no supone una renuncia a sus instrumentos o perspectivas de gobierno, sino su incorporación bajo otras coyunturas ponderables.

Como se indicó con antelación, la administración pública, y por ende el gobierno, atraviesa sus propios procesos evolutivos sin remplazar del todo los conocimientos y prácticas previas.

Más bien estos conocimientos y prácticas precedentes terminan por adaptarse a los enfoques más novedosos que los suceden con el tiempo. Aunque cabe advertir que es cierto que con la incorporación de la perspectiva del enfoque conductual al gobierno, el uso de una serie de nuevas herramientas ha alterado la óptica tradicional sobre los instrumentos convencionales de política.

Para mitigar la incertidumbre producto de este nuevo enfoque centrado en aspectos psicológicos, es necesario desarrollar estrategias discursivas al interior de las organizaciones sociales y sus administraciones públicas en aras de hacer conscientes a los integrantes de las burocracias gubernamentales que existen otros modelos de explicación del comportamiento de los ciudadanos-clientes que pueden facilitar el desarrollo de las tareas administrativas.

Esta labor de por sí resulta bastante complicada, sin embargo, para que el enfoque conductual resulte fructífero, los líderes políticos y actores especializados en materia de gobierno conductual deberán poner sobre la mesa las investigaciones y experimentos resultantes de la utilización de este enfoque, con la finalidad de convencer y persuadir sobre sus ventajas y desventajas a la hora de aplicarlo.

A fin de concluir este apartado, considero indispensable resaltar algunas apreciaciones que, de nueva cuenta, Arellano y Barreto (ibíd., p. 917) realizaron sobre la llamada agenda del gobierno conductual.

Al respecto, ambos escribieron lo siguiente:

La agenda del gobierno conductual propone una visión distinta de la naturaleza humana y, por lo tanto, de muchos de los instrumentos del gobierno. Establece como base un mayor grado de comprensión de la condición humana, tomando en cuenta los elementos irracionales del comportamiento, para el diseño de políticas. Estas nuevas estrategias toman en cuenta, por un lado, los límites de la capacidad cognitiva de la mente y, por otro, la forma en la que éstos condicionan la toma de decisiones; e incluso cómo estos condicionamientos pueden ser sociales a la vez: la reputación de una persona al final de cuentas es también un producto mental y social tanto racional (reputación por actos concretos) como irracional.

Estas últimas apreciaciones me permiten trazar un rumbo más concreto en torno a los instrumentos de gobierno de los que se vale el enfoque conductual. Por una parte, se ha dicho que el gobierno de índole comportamental parte del desarrollo de una visión distinta sobre las dimensiones de la conducta y, por otra parte, que en función de un modelo más completo de entendimiento sobre la toma de decisiones humanas es factible y deseable establecer una serie de bases generales de las que

el administrador o arquitecto de la decisión se valdrá para desarrollar instrumentos de política.

Hacia el establecimiento de estos criterios encaminaré mis próximas consideraciones, no sin antes pormenorizar sobre el uso de los marcos estrechos (heurísticos) y amplios (racionales) en la toma de decisiones individuales.

### **3.2. La importancia de la racionalidad limitada y los heurísticos para la toma de decisiones. Dos sistemas fundamentales**

Uno de los componentes más estudiados en el ámbito del enfoque conductual es el pensamiento automático. Como se dijo en el apartado inicial de este capítulo, el pensamiento automático les concede a los individuos la capacidad de simplificar las decisiones debido a que se vale de la utilización de los heurísticos.

Los heurísticos son, en esencia, “las reglas automáticas que utilizamos para tomar decisiones (Campos, *ibíd.*, p. 15). O, como sugirieron Kahneman y Tversky, ([1974] cit. En Kahneman, 2011, p. 459): “... los individuos confían en un número limitado de principios heurísticos que reducen las tareas complejas de estimación de probabilidades y valores predictivos a operaciones judicativas más simples”.

La reducción de la realidad y sus pormenores a operaciones judicativas más simples le permite a los sujetos no sólo reducir sus alternativas, sino decidir de manera más rápida y concisa. No obstante, pese a que los heurísticos sean bastante útiles, éstos no están exentos de conducir a los individuos hacia errores sistemáticos de apreciación.

Para corroborar los errores sistemáticos presentes en el campo de los heurísticos, Kahneman y Tversky se dieron a la tarea de clasificar, en un estudio realizado en 1974, los diferentes tipos de heurísticos que el ser humano suele utilizar de forma cotidiana. Estos heurísticos son, primordialmente, tres: el heurístico de representatividad, de disponibilidad y de ajuste y anclaje.

Existe otro heurístico, de más actual incorporación, que se conoce como heurístico de afecto; sin embargo éste último no será incluido en este trabajo dado que en los estudios inaugurales de Kahneman y Tversky no fue contemplado y, además, las investigaciones particulares sobre el mismo son de más reciente estudio y reflexión. En consecuencia, me centraré en los tres heurísticos mencionados hasta el momento.

Sobre el primero, el heurístico de representatividad, diré lo siguiente: este heurístico se entiende como aquel en el que “las probabilidades son evaluadas por el grado en que A se asemeja a B”. De tal suerte que, “por ejemplo, cuando A es altamente representativo de B, la probabilidad de que A tenga su origen en B se juzga alta. Asimismo, si A no se asemeja a B, la probabilidad de que A tenga su origen en B se juzga baja” (Kahneman y Tversky, *ibíd.*, p. 460).

EN consecuencia, lo que hacen las personas en relación con el heurístico de representatividad, y siguiendo sus pensamientos automáticos y modelos mentales, es establecer características afines entre dos elementos, en este caso A y B. Esta semejanza o disparidad se juzgará a través del establecimiento de una relación, existente o no, entre la imagen o el estereotipo que se tenga sobre A con respecto a B y viceversa.

En determinados casos esta representatividad puede facilitar el establecimiento de correlaciones entre dos elementos, sin embargo, bajo determinados contextos, la asignación de aleatoriedad sobre una causalidad específica entre dos o más factores sin comprobación estadística, tiende a resultar errónea y falaz.

Además del heurístico de representatividad, Kahneman y Tversky estudiaron los efectos de otros heurísticos bastante interesantes, como el heurístico de disponibilidad.

Este heurístico parte del supuesto de que en ciertos casos, las personas evalúan situaciones particulares con la información que tienen disponible en el momento, sin considerar otros elementos que pueden ser trascendentales para la decisión. Así, “hay situaciones en las que gente estima la frecuencia de una clase, o la probabilidad de un evento, por la facilidad con que ejemplos o sucesos acuden a su mente”.

Además, cabe aclarar que “la disponibilidad es un recurso útil para estimar la frecuencia o la probabilidad porque los ejemplos de grandes clases suelen recordarse mejor y más rápidamente que los ejemplos de clases menos frecuentes” (ibíd., p. 468).

En resumen, el heurístico de disponibilidad evalúa las probabilidades de elección sobre la base de la facilidad con la que determinados cuestionamientos se hacen presentes en la mente del decisor. La disponibilidad, en todo caso, también se vincula con la accesibilidad y la visibilidad de otros pensamientos o situaciones concretas.

Por ejemplo, mientras más presente se tenga un acontecimiento, más se juzgarán las decisiones en función de ese acontecimiento, es decir, en función del acceso a la información sobre este acontecimiento y su visibilidad, por lo que se estarán estimando situaciones sin examinar otros acontecimientos o contextos que pudiesen ser relevantes.

Esta tendencia que acompaña al heurístico de disponibilidad se conoce como sesgo del presente. El miedo, la ira u otros factores emocionales pueden afectar los automatismos de la decisión asociados a la disponibilidad. Sobre estas reflexiones, Thaler y Sunstein (2017, p. 42) dijeron lo siguiente: “los acontecimientos recientes tienen más impacto en nuestra conducta, y en nuestros miedos, que los más antiguos. En todos estos casos tan visibles el sistema automático es muy consciente

(quizás demasiado) del riesgo, sin tener que recurrir a tediosos cuadros estadísticos”.

Por último, el heurístico de ajuste y anclaje se relaciona de manera más directa con estimaciones situacionales o numéricas. Dicen Kahneman y Tversky (ibíd., p. 472) sobre este heurístico que: “En muchas situaciones, la gente hace estimaciones a partir de un valor inicial ajustado para producir la respuesta final. El valor inicial, o punto de partida, puede haber sido sugerido por la formulación del problema, o bien puede ser el resultado de un cálculo parcial. En uno y otro caso, los ajustes son normalmente insuficientes. Esto significa que puntos de partida diferentes generan estimaciones diferentes que están sesgadas hacia los valores iniciales”.

Este heurístico recibe su nombre de ajuste y anclaje porque cuando se hace presente en el marco estrecho de la toma de decisiones automáticas, el punto de partida inicial suele ser un ancla o una cifra conocida –que se entiende valorativa o numéricamente– y que se va ajustando en la dirección que el sujeto considere apropiada –sea ascendente o descendente–. No obstante, la mayoría de los ajustes, independientemente de la dirección, suelen ser insuficientes. Por consiguiente, los juicios sobre los ajustes tienden a sobrestimarse o subestimarse considerablemente.

Todos estos elementos conforman lo que Kahneman y otros psicólogos y neurocientíficos pasaron a llamar sistema automático o sistema 1 de la arquitectura de la cognición.

El sistema 2 es el sistema reflexivo o de racionalidad limitada. Como sugirieron Thaler y Sunstein (ibíd., p. 35): “Su enfoque implica la distinción entre dos tipos de pensamiento: uno intuitivo y automático y otro más reflexivo y racional”. La arquitectura de la cognición es la estructura mental sobre la que los pensamientos y sus decisiones derivadas descansan.

Es un sistema complejo que consta tanto de automatismos propios de los heurísticos, como de deliberaciones de carácter propiamente racional. Sobre este elemento de la racionalidad limitada aún se pueden detallar algunas características. Se dirá, entonces, sobre el sistema 2 o sistema reflexivo, que éste se utiliza en situaciones concretas que requieren de un esfuerzo mayor. Cada vez que el individuo se vale del sistema reflexivo está asumiendo, al mismo tiempo, un coste cognitivo de ejecución.

Estos costes cognitivos son, básicamente, cargas sobre la atención del sujeto que limitan su capacidad para establecer líneas de acción claramente definidas. Zahariadis (2010, p. 72) dijo, sobre la atención como procesamiento individual, que: “[...] [esta] atención o *procesamiento individual* es serial, [mientras que] la atención o procesamiento sistémico es paralelo. Por un lado, debido a limitaciones biológicas y cognitivas, las personas solo pueden prestar atención a un tema a la vez. Esto significa que la cantidad de temas que consideran activamente quienes diseñan las políticas es relativamente pequeña”.

Con estas apreciaciones, Zahariadis puso de manifiesto dos cosas bastante importantes: 1) que los que toman decisiones sólo pueden prestar atención a un asunto a la vez –por eso el procesamiento individual es en serie–, y, 2) que las organizaciones e instituciones (de índole sistémica) tienen la capacidad de prestar atención a varios asuntos a la vez –es decir, pueden atender diversas situaciones mediante procesamientos en paralelo–.

Sin embargo, quienes toman las decisiones al interior de una institución (sea cual sea su naturaleza), y dadas sus limitaciones biológicas y cognitivas, solo pueden escoger un número restringido de líneas de acción, por lo que, pese a las ventajas que supone el procesamiento sistémico, el factor humano continúa siendo restrictivo o limitativo de las capacidades generales de la organización.

Como puede apreciarse, los condicionamientos individuales se hacen presentes, generalmente, porque las personas procesan las decisiones en serie, es decir, una a la vez. De tal suerte que se ha reconocido que los seres humanos poseen ciertos hábitos y reflejos –ahora llamados automatismos– que condicionan su racionalidad. Asimismo, los valores del sujeto –conocidos aquí como modelos mentales– influyen en la toma de decisiones más veces de lo que lo hace la razón misma.

Entre el uso del marco estrecho y el marco amplio no existe una distinción plenamente consciente (Kahneman, 2012, p. 21). El sujeto pasa de uno a otro sin percatarse por completo de esos cambios.

De ahí que la confianza que deposita en su racionalidad sea tan elevada –cuando en el fondo puede haber guiado su comportamiento y sus decisiones por automatismos concretos–. En última instancia, hay que recordar que los sujetos están limitados en su racionalidad por los conocimientos que poseen sobre su entorno y sus tareas concretas.

Esta limitación racional, sin embargo, no es por completo una limitación para la mente de los individuos. A falta de información, como se ha visto en varios capítulos precedentes, las personas calculan y estiman sus probabilidades en función de sus necesidades inmediatas. El objetivo, en consecuencia, es la consecución de las metas individuales mediante comportamientos y decisiones que los sujetos suelen juzgar como óptimas –aunque es probable que no en todos los casos, en efecto, lo sean–.

En síntesis, tanto el sistema 1 como el sistema 2 de la arquitectura de la cognición funcionan como estructuras que hacen comprensible para las personas la realidad circundante. Ambos les permiten a los individuos tomar decisiones. El primero se hace presente la mayor parte del tiempo. El segundo lo hace en momentos específicos debido a la carga cognitiva que supone su utilización. En este sentido, el tránsito entre uno y otro no es tan evidente y el individuo que utiliza ambos

sistemas no siempre es tan consciente de su existencia o de que ha pasado de una tácita deliberación a un comportamiento automático guiado por heurísticos.

Al respecto, uno de los propósitos fundamentales del gobierno conductual y de sus políticas se centra en generar procesos de autorreflexión que le concedan al sujeto decisor la capacidad de hacer conscientes los errores sistemáticos en los que incurre constantemente. Pero no todas las herramientas de las que se vale el enfoque conductual posibilitan el desarrollo de procesos de autorreflexión. Algunas herramientas se centran de forma más evidente en guiar los comportamientos automáticos sin hacer del todo consciente al sujeto decisor.

Para resumir lo anterior, cabe señalar los factores involucrados en la arquitectura de la cognición de los seres humanos. El cuadro 3.1, que se muestra a continuación, sintetiza sus características más importantes:

**Cuadro 3.1. Los dos sistemas de la arquitectura de la cognición**

<b>SISTEMA 1 O SISTEMA AUTOMÁTICO</b>	<b>SISTEMA 2 O SISTEMA REFLEXIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No controlado</li> <li>• Asociativo</li> <li>• Rápido</li> <li>• Inconsciente</li> <li>• Experto</li> <li>• Toma en cuenta lo que viene a la mente de manera automática (marco estrecho)</li> <li>• No exige esfuerzo</li> <li>• Opera la mayor parte del tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlado</li> <li>• Deductivo-Racional</li> <li>• Lento</li> <li>• Autoconsciente</li> <li>• Sigue normas</li> <li>• Toma en cuenta un amplio conjunto de valores pertinentes (marco amplio)</li> <li>• Exige esfuerzo</li> <li>• Opera cuando se requiere</li> </ul>

Cuadro hecho con adecuaciones a lo establecido por Kahneman (2011) y el Banco Mundial (2015).

Antes de concluir este apartado he decidido hacer hincapié en algunas consideraciones sobre los heurísticos y sus efectos. Gracias a la utilización de estos heurísticos, las sociedades humanas han sido capaces de desarrollar procesos diversos de aprendizaje que han propiciado su crecimiento. Por tanto, el cúmulo de conocimientos y experiencias repartidas por todas las estructuras sociales ha consentido y fortalecido diversas mejoras en el diseño de las instituciones humanas.

Con estas instituciones los seres humanos han tratado de paliar parte de sus limitaciones biológicas, aunque su tendencia hacia los errores sistemáticos prevalece. Sobre esta deliberación, dijeron Arellano y Barreto (ibid., p. 916) lo siguiente: “Las personas y las sociedades han creado atajos, formulas heurísticas, reacciones y hábitos, que han logrado con gran éxito –a lo largo de los tiempos– permitir a los seres humanos sobrevivir y hasta lograr cierto control sobre su entorno. La clave está en comprender cómo esas respuestas heurísticas son un arma de doble filo: muchas veces funcionan pero otras tienen consecuencias no deseadas”.

Las consecuencias no deseadas de los heurísticos se convierten en efectos peculiares que se manifiestan en el terreno de las decisiones, y que quedan evidenciados por la respuesta que los sujetos realizan a ciertos estímulos.

Por ejemplo, si se activa el heurístico de disponibilidad en una situación vulnerable, el sujeto decisor tenderá a juzgar sus acciones contemplando únicamente los modelos mentales o normas sociales que le vienen a la mente en el momento inmediato de la decisión. Shafir y Mullainathan (2016), dos científicos de la conducta, estudiaron de forma amplia los efectos del heurístico de disponibilidad en relación con otros sesgos asociados a contextos de escasez como la pobreza.

En un contexto social de necesidad como éste, ambos identificaron que la sensación de escasez afecta el marco de las decisiones ya que “la mente se enfoca automática y poderosamente hacia las necesidades insatisfechas” (ibíd., p, 16). Como la mente

se enfoca mayormente en estas necesidades, las personas que experimentan comúnmente la escasez tienden a verse afectadas psicológicamente por un marco más estrecho para la toma de decisiones. “La escasez es más que sólo el disgusto por tener muy poco. Cambia la forma de pensar. Se impone en la mente” (Shafir; Mullainathan, *ibíd.*, p. 18).

Por consiguiente, este tipo de contextos de escasez tienden a afectar la psique de los involucrados propiciando escenarios en los que sea más factible caer en errores o sesgos de apreciación y recurrir a los pensamientos automáticos y a los heurísticos en lugar de a las reflexiones deliberadas y plenamente conscientes.

El heurístico de representatividad, además de apuntar la existencia de múltiples sesgos visibles, también puede producir el efecto de la aversión o la propensión al riesgo. La determinación de si A es o no representativo de B puede generar este tipo de efectos.

Asimismo, cabe señalar que el heurístico de disponibilidad juega un papel preponderante en la presencia de los llamados efectos marco. Si se juzga una situación determinada únicamente con la información disponible con la que se cuenta en un momento concreto, importará sobremanera la forma en la que dicha información es presentada al sujeto decisor. En relación a esa disponibilidad, el sujeto, en consecuencia, tomará una decisión inmediata.

Por último, el heurístico de ajuste y anclaje se vincula con el efecto del optimismo ilusorio –considerando las características del ajuste insuficiente–, ya que entre el punto de origen y el resultado esperado puede presentarse una sobreestimación o subestimación del mismo.

Sobre el optimismo ilusorio diré, por el momento, que se entiende como un sesgo cognitivo que orienta al sujeto a sobrestimar o subestimar sus probabilidades en función de una decisión particular. Suponer que será fácil ganar la lotería o

desestimar la importancia presente del ahorro para el retiro, funcionan bajo la misma lógica sobre la que opera este sesgo.

Es necesario advertir que, en realidad, todos los efectos y sesgos mencionados anteriormente se hacen presentes, en mayor o menor medida, en cada uno de los heurísticos propios de los pensamientos automáticos.

La asociación de un heurístico con un efecto particular es más bien arbitraria, aunque su vinculación resulta, cuando menos, ilustrativa –al menos así lo considero hasta el momento–. Por consiguiente, para demostrar y explicar apropiadamente cada uno de estos efectos mencionados, en el apartado siguiente se usarán dos interesantes ejercicios diseñados por Kahneman y Tversky; el primero en 1979, cuando ambos desarrollaron su teoría prospectiva, y el segundo en 1984, cuando complementaron su visión sobre la aversión a la pérdida con las particularidades de los efectos marco.

### **3.3. Diseño de herramientas cognitivas: aversión a la pérdida, optimismo ilusorio y efectos marco.**

Hacer alusión a elementos profundamente teóricos o abstractos sin recurrir a ejercicios o ejemplos suele dificultar la comprensión de lo que en el fondo se desea clarificar. Por ello, y sabiendo que algunos de los componentes más importantes del enfoque conductual requieren de un grado mínimo de especialización técnica, para la elaboración de este apartado decidí recuperar dos ejercicios de Kahneman y Tversky que sintetizan de forma bastante concisa los efectos en el comportamiento que los heurísticos y el pensamiento automático tienden a propiciar.

El primer ejercicio muestra, en mayor medida, los efectos de la aversión a la pérdida y el optimismo ilusorio, con algunas consideraciones sobre los efectos marco. Por su parte, el segundo ejercicio se centra, casi en exclusivo, en los efectos marco.

Estos efectos son bastante importantes para el diseño de política con orientación conductual ya que con su observancia y aplicación se abren las posibilidades de

usar las corrientes conductuales, como el empujón conductual (nudge) y la reflexión conductual (think) para, más adelante –y tras comprender la manera en la que influyen en el comportamiento–, emplearlas como herramientas cognitivas y como incentivos para el diseño de intervenciones dirigidas que modifiquen adecuadamente patrones de conducta particulares. Pasaré a explicar, pues, las características fundamentales del primero de estos ejercicios.

En 1979 Kahneman y Tversky desarrollaron su teoría prospectiva como refutación de la teoría de la utilidad esperada de Von Neumann y Morgenstern. Dicha teoría prospectiva fue ligeramente explicada en el segundo capítulo. Sin embargo, a continuación, y de manera vinculada con el ejercicio, se detallarán algunas de sus cualidades más trascendentales.

El siguiente trabajo se desarrolló estimando los efectos que el heurístico de representatividad tendría sobre las decisiones de los individuos. Por tanto, se deben valorar los resultados de dos problemas concretos.

Los problemas 1 y 2 fueron propuestos a dos grupos distintos de individuos. Para entender este ejercicio es necesario explicar que N es el tamaño total de la muestra de los sujetos encuestados, y (x%) es el porcentaje del total de las personas que escogieron una de las opciones. Nótese que, para este tipo de problemas, importa bastante la manera en la que las opciones son mostradas a los individuos<sup>44</sup>.

- a) Problema 1: Además de la cantidad que usted ya posea, se le otorgarán 1000 [dólares]. Elija, ahora, entre las dos opciones que se muestran a continuación:

A: (1000, .50)  
**(16%)**

B: (500)  
**(84%)\***

N= 70

---

<sup>44</sup> Este ejercicio fue recuperado de Kahneman y Tversky, 1979, p. 105.

b) Problema 2: Además de la cantidad que usted ya posea, se le otorgarán 2000 [dólares]. Elija entre las dos opciones siguientes:

C: (-1000, .50)	D: (-500)
<b>(69%)*</b>	(31%)

N= 68

El asterisco (\*) señala la opción que la mayoría de los individuos escogió.

El problema 1 se explica del siguiente modo: a los integrantes de un grupo de 70 personas se les dijo que escogieran entre dos opciones, en este caso A y B. Se les indicó, además, que independientemente de la opción que seleccionaran se les darían 1000 dólares. La opción A se expresa en probabilidades: si el sujeto opta por ella, tendrá un 50% de probabilidades de ganar otros 1000 dólares. La opción B es directa: si el sujeto la prefiere obtendrá, inmediatamente, otros 500 dólares. El 84% de los entrevistados prefirió la opción B sobre el 16% que seleccionó la opción A.

El problema 2 sigue una lógica similar. Se le indicó a un grupo de 68 personas que escogiera entre dos opciones, C y D, y que, independientemente de su selección, a cada uno de sus miembros se le darían 2000 dólares. La opción C señala que el sujeto que la elija tendrá un 50% de probabilidades de perder 1000 dólares. La selección de la opción D, en cambio, sugiere que al sujeto se le restarán 500 dólares de forma directa. En este caso, el 69% de las personas involucradas escogió la opción C, mientras que el 31% prefirió la opción D.

Si se observan los dos problemas en términos objetivos es posible afirmar que ambos son, en esencia, el mismo problema. A y C conducen al mismo resultado: 50% de probabilidades de tener 2000 dólares al final, o 50% de probabilidades de conservar 1000 dólares.

Por su parte, C y D conducen a la obtención segura de 1500 dólares. Entonces, si objetivamente hablando los resultados establecieron una equivalencia entre A y C, y C y D, ¿por qué las decisiones reales de los individuos terminaron siendo tan dispares?

La condición de invariancia del planteamiento de la teoría de la utilidad esperada, revisada brevemente en el segundo capítulo, no puede explicar este acontecimiento.

Para esta teoría, los agentes racionales que aspiran al máximo beneficio tendrían que haber seleccionado la opción que les garantizara con certeza las mayores ganancias posibles: en este caso, y bajo cierta lógica de certidumbre, dichas opciones tuvieron que haber sido B y D. Pero esto no fue así. Para explicar lo anterior es indispensable agregar a la discusión los factores de la aversión a la pérdida y la propensión al riesgo de la teoría prospectiva, además de otros efectos empíricos observables que esclarecen en gran medida los resultados que se obtuvieron en el ejercicio. Vayamos por partes.

Kahneman y Tversky, con conocimiento de causa, diseñaron este ejercicio reconociendo la influencia de dos efectos significativos: el efecto de aislamiento y los efectos marco. Como se comentó con anticipación, el problema 2 es un espejo invertido del problema 1. A y C son tan equivalentes como B y D. Aunque en el primer problema la mayoría de las personas optó por B, y en el segundo la preferencia estuvo determinada en favor de C, lo cierto es que, de fondo, ambos problemas llevan a resoluciones idénticas (aunque planteadas de forma opuesta). Modificando el valor de la enunciación de un problema se puede influir en la decisión de los individuos.

Esto se conoce, más concretamente, como efectos marco. Los efectos marco parten del supuesto de que es posible enmarcar las respuestas de las personas bajo determinados contextos en favor de una decisión esperada.

En este caso, el contexto de la decisión está planteado entre ganancias y pérdidas, con todos los efectos psicológicos que esto conlleva. Sobre esta cuestión, dijeron Thaler y Sunstein (2017, p. 54) que: “La idea es que las decisiones dependen, en parte, de la forma en que se enuncian los problemas”. Si el arquitecto de la decisión dosifica la sensación de pérdida mediante una estrategia de intervención en materia de políticas y, asimismo, muestra las consecuencias positivas, valoradas como ganancias, de una acción concreta, estará utilizando herramientas cognitivas de carácter conductual.

Antes de abordar lo concerniente a las peculiaridades de la formulación de problemas en torno a ganancias y pérdidas, haré un breve comentario sobre el efecto de aislamiento.

Si se recuerda, tanto el problema 1 como el 2 fueron propuestos a grupos distintos de personas. Si ambos problemas hubieran sido presentados al mismo grupo, era probable que una cantidad considerable de individuos se hubiese percatado del “truco” subyacente en el espacio de la enunciación. Juzgando la totalidad del ejercicio, es decir, los problemas 1 y 2 en su conjunto, la percepción del sujeto pudo haber sido bastante distinta a como se presentó por separado.

Lo que se busca precisar con esta aclaración es que cuando los sujetos toman decisiones guiados por pensamientos automáticos suelen juzgar objetos o situaciones en relación a las diferencias significativas entre las opciones que se les presentan –es decir, recurren de forma constante al heurístico de representatividad–

En resumen, los sujetos tienden a desestimar las posibles similitudes entre opciones y se centran fundamentalmente en sus diferencias. Que una parte de la selección y el descarte de opciones involucren las similitudes y diferencias puede parecer

acertado y racional, pero lo cierto es que existen diferencias entre opciones que no necesariamente son objetivas o relevantes.

El caso del primer ejercicio resulta clarificador. Por ejemplo, el problema 1 se enfoca en las ganancias mientras que el 2 en las pérdidas. Juzgados por separado obligan al decisor a examinar sus opciones únicamente en las pérdidas o en las ganancias.

Si se estimaran las opciones tanto en pérdidas como en ganancias –ergo, en su conjunto–, las consideraciones del sujeto decisor podrían haber sido bastante diferentes; esta situación hubiese permitido que, en consecuencia, las personas involucradas tuvieran una visión más completa de las particularidades de su decisión.

Por ello, presentarle al sujeto las opciones por separado, y, más en concreto, resaltar una de las opciones sobre las demás, posibilita la aparición del efecto de aislamiento. Digamos, pues, que con el efecto de aislamiento los arquitectos de la decisión pueden influir en la decisión de los individuos resaltando algunas características de las opciones disponibles o presentándolas por separado.

Ahora bien, el efecto de aislamiento y los efectos marco no son los únicos efectos involucrados en el ámbito de la decisión. La aversión a la pérdida o la propensión al riesgo son comportamientos que se derivan de otros efectos relevantes. En una parte del apartado 2.2 se señalaron brevemente algunas diferencias entre la teoría de la utilidad esperada y la teoría prospectiva en el ámbito de las decisiones racionales.

Al mismo tiempo, se expuso una cita de la investigación de Kahneman y Tversky en la que ambos defendieron los planteamientos más importantes en torno a su teoría. En esta cita se dijo, básicamente, que los seres humanos, al tomar decisiones, estiman las probabilidades de su elección en función de ganancias y pérdidas concretas.

En el primer problema, donde el 84% de los entrevistados prefirió la opción B, la predilección por la segunda alternativa es consecuencia de un efecto conocido como efecto certidumbre. Este efecto sugiere que en el dominio de las ganancias – es decir, cuando una ganancia se presenta con seguridad– las personas tienden a sentir una aversión por el riesgo o la pérdida. En este caso, si se tienen asegurados 1000 dólares y una de las opciones manifestadas garantizará que se tendrán otros 500 dólares, la presencia del efecto certidumbre presupondrá, además, una aversión constante por el riesgo. Sin embargo, esta tendencia no es definitiva. Pese a su existencia, aún cabe la posibilidad de que determinados individuos opten por el riesgo, como en el caso del 16% de los entrevistados que prefirieron la opción A. Para explicar esta situación sería necesario adentrarse en la mente de estos sujetos recurriendo al análisis de su conducta específica.

Es posible que algún modelo mental, que se haya activado en el momento de la toma de la decisión –como suele ocurrir con los heurísticos de disponibilidad–, les sugiriera a estos individuos que asumir el riesgo era lo adecuado. Valores presentes en el pensamiento por modelos mentales, como el deseo de superación, la suerte o la creencia en que una entidad superior intervendrá positivamente en la decisión, suelen influir de formas diversas en los procesos de elección.

No obstante, la presencia de tendencias mayoritarias como la aversión a la pérdida en los efectos de certidumbre, permite que los arquitectos de la decisión diseñen políticas que puedan generalizarse y aplicarse de manera eficiente.

De la mano del efecto certidumbre en el dominio de las ganancias, se hace presente una condición que tiende a distorsionar de manera bastante pronunciada el contexto de la decisión. Esta condición asume el nombre de optimismo no realista o ilusorio. Cuando el individuo juzga una situación desde la certeza tiende a sobrevalorar sus probabilidades. Cuando lo hace desde las pérdidas, tiende subestimarlas.

Sobre esta cuestión, dijeron Thaler y Sunstein (ibid., p. 50) lo siguiente: “El optimismo no realista puede explicar buena parte de los riesgos individuales que se asumen, en especial cuando están relacionados con la vida y la salud”.

En ocasiones las personas consideran, frente a su salud, que las consecuencias de sus actos no les significaran demasiados riesgos futuros. Por eso, cuando el individuo trata de modificar sus comportamientos, por ejemplo, su propensión a fumar tabaco o ingerir alcohol, el autocontrol de esa conducta se manifestará con copiosa dificultad.

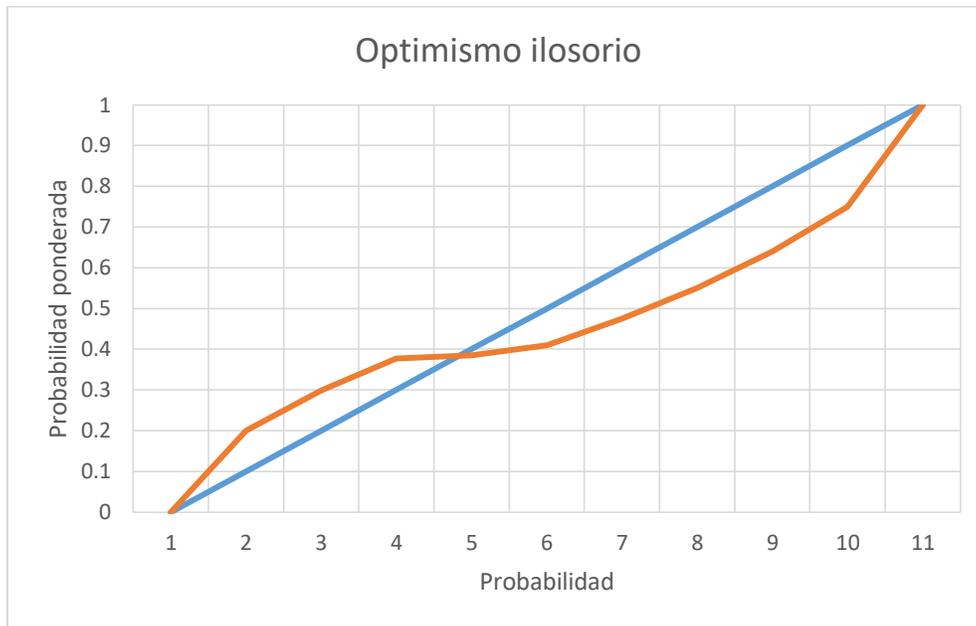
Kahneman y Tversky (ibid., p. 101) complementan las reflexiones anteriores al señalar que: “El mismo principio psicológico –el sobrevalorar más la certidumbre– favorece la aversión al riesgo en el dominio de las ganancias y la atracción por el riesgo en el dominio de las pérdidas”.

En el caso del ejercicio 1, si las probabilidades en las ganancias se hubiesen enmarcado hacia arriba, es decir, por encima de la media, es probable que más personas hubiesen preferido arriesgarse –no es lo mismo arriesgarse con un 50% de probabilidades que con un 75%–. Esto supone un exceso de confianza. En cambio, si las probabilidades en las pérdidas se hubiesen enmarcado hacia abajo, es decir, por debajo de la media –digamos, 25% de probabilidades de conservar los 2000 dólares– cabe la posibilidad de que un grupo todavía considerable de personas hubiesen optado por esta elección.

En el dominio de las ganancias se sobrestiman las posibilidades, mientras que en el dominio de las pérdidas se subestiman. Más técnicamente hablando, Kahneman y Tversky (1984, p. 482) dijeron lo siguiente sobre dichas consideraciones: “La psicofísica de las posibilidades induce a una sobrevaloración de las cosas seguras y los eventos improbables en relación con eventos de probabilidades moderadas”.

La figura 2 ejemplifica esta cuestión.

**Figura 2. Efectos del optimismo ilusorio**



Tomado de Campos (2017).

Además del efecto certidumbre existen otros efectos empíricos, derivados de la observación y el análisis de la conducta, que se deben tomar en cuenta al momento de diseñar mecanismos de intervención.

Si existe un efecto que se manifiesta en las ganancias es de suponer que exista también un efecto que se haga presente en las pérdidas. Este efecto se conoce como efecto de reflexión. Dicen Kahneman y Tversky (1979, p. 100) sobre este efecto que: “La preferencia entre las alternativas negativas es la imagen en espejo de las preferencias entre las alternativas positivas”.

En el problema 2 el 69% de las personas eligió la opción C, mientras que el 31% se decantó por la opción D. Esto se explica de la siguiente manera: el efecto de reflexión se activa en el dominio de las pérdidas –es decir, cuando el sujeto considera que tendrá pérdidas seguras– orientando su comportamiento hacia la propensión al riesgo. En este caso, si se tienen asegurados 2000 dólares y una de

las opciones sugiere que existe un 50% de probabilidades de conservarlos, mientras que la otra afirma que se perderán con seguridad 500, lo más probable es que el sujeto se incline por arriesgarse para conservar lo que considera como propio<sup>45</sup>.

Sobre esta última cuestión, señalaron Thaler y Sunstein (2017; p. 51) que: “La aversión a la pérdida contribuye a producir inercia, lo que significa un fuerte deseo de conservar las posesiones. Si nos resistimos a renunciar a lo que tenemos porque no queremos incurrir en pérdidas, rechazaremos negocios que habríamos hecho en otros casos”.

El deseo de conservar las posesiones influye bastante en los procesos de toma de decisiones. Tanto el efecto certidumbre, presente en las ganancias, como el efecto de reflexión, propio de las pérdidas, se relacionan con algunos principios psicológicos derivados de la propia conducta de los individuos, como el sesgo del *statu quo*.

Este sesgo cognitivo sugiere que, en la mayoría de los casos, la gente actúa siguiendo la tendencia general a aferrarse a su situación actual. “Cómo las pérdidas pesan más que las ganancias, quien toma la decisión contraerá un sesgo que favorecerá la conservación del *statu quo*” (Kahneman; Tversky, 1984, p.498).

Además, este sesgo suele manifestarse en paralelo con otro sesgo, el sesgo del presente –activado por el heurístico de disponibilidad–, que sugiere que los individuos se ven motivados a decidir juzgando la inmediatez con la que una recompensa se presenta.

En pocas palabras, mientras más lejana sea dicha recompensa, es decir, mientras más alejada en el tiempo se halle del momento de la decisión, de más esfuerzo y

---

<sup>45</sup> El efecto dotación es un efecto que nace de otorgarle un valor superior al real –en términos de oferta y demanda en el mercado– a las posesiones que el sujeto decisor ostenta. Como las pérdidas tienen mayor peso sobre las decisiones, al deshacerse de determinadas pertenencias el sujeto tiende a generar una estimación psicológica elevada e ilusoria sobre las propiedades en posesión.

dedicación tendrá que disponer el sujeto para mantener el curso inicialmente escogido en relación con tal recompensa.

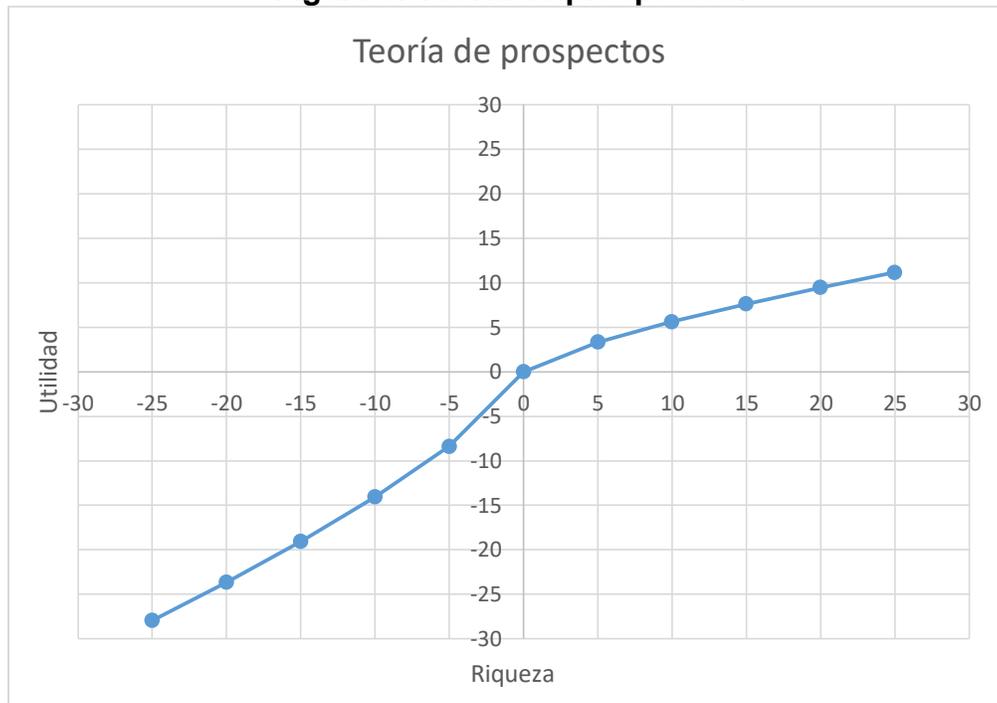
El sesgo del presente obliga al sujeto a juzgar la situación en función del contexto más inmediato; por su parte, el sesgo del statu quo opta por juzgar la situación actual del decisor como la preferente ante las incertidumbres o riesgos del futuro. Ambos sesgos, como se ha señalado con antelación, se originan en el espacio de los heurísticos y del pensamiento automático. Por tanto, las estimaciones sobre su influencia en contextos de decisión, como los presentados en el ejercicio 1, se hacen bastante relevantes.

En resumidas cuentas, frente a los problemas 1 y 2 del primer ejercicio, los sujetos entrevistados presentaron las siguientes características generales: 1) sus decisiones fueron influidas por la presencia de los efectos marco y del efecto de aislamiento; 2) mostraron una clara tendencia a preferir el riesgo en el dominio de las pérdidas, mediante la activación del efecto de reflexión, y a sentir aversión por el riesgo en el dominio de las ganancias, a través del efecto certidumbre; 3) los sujetos, ante las ganancias, sobrestimaron sus probabilidades; en cambio, las subestimaron en las pérdidas, consolidando, con esta tendencia, los supuestos del optimismo ilusorio; 4) ante su situación general, independientemente de las ganancias y las pérdidas, los sujetos prefirieron mantenerse en su estado actual –sesgo del statu quo–, y decidir sobre su realidad prefiriendo juzgar prioritariamente las experiencias inmediatas que se les manifestaron –sesgo del presente–.

Pese a las dificultades iniciales de comprensión, lo que si se debe tener en cuenta, cuando menos en lo respectivo al enfoque conductual, es la importancia que la aversión a la pérdida y la propensión al riesgo suponen para la formulación de políticas con este enfoque.

La siguiente figura 3 expone la tendencia natural de la aversión a la pérdida en el dominio de las ganancias y de la propensión al riesgo en el dominio de las pérdidas.

**Figura 3. Teoría de prospectos.**



La figura muestra las consecuencias del efecto certidumbre y el efecto de reflexión en la generación de la sensibilidad decreciente. Tomado de Kahneman y Tversky (1979) y Campos (2017)

Para resumir lo concerniente a la aversión a la pérdida, he decidido retomar las apreciaciones que Campos (2017, p. 38) realizó sobre este fenómeno cuando señaló que: “La aversión a la pérdida refleja el hecho de que los individuos son más sensibles a las pérdidas que a las ganancias. Es decir, una unidad en la pérdida pesa mucho más en la utilidad que una unidad en la ganancia”.

Con la sumatoria de estas apreciaciones generales en torno a los elementos más destacables del enfoque conductual, se hace indispensable referenciar las propiedades más sobresalientes de la teoría prospectiva de Kahneman y Tversky. Sobre dichas propiedades, dijo Campos (ibíd., p. 42) lo siguiente:

La teoría de prospectos se diferencia de la utilidad esperada en cuatro aspectos. Primero, se tienen puntos de referencia. El individuo valora cambios en el estado (por ejemplo, riqueza), no el estado *per se*. Segundo, se tiene aversión a la pérdida. La ganancia en utilidad por una unidad adicional en riqueza es menor que la pérdida en utilidad por una unidad pérdida en riqueza. Tercero, la función es cóncava en las ganancias pero

convexa en las pérdidas, lo que Kahneman y Tversky (1979) llaman *sensibilidad decreciente*. El individuo es amante del riesgo en el rango de las pérdidas. Cuarto, la ponderación de probabilidad es tal que se sobrestiman probabilidades bajas y se subestiman probabilidades altas.

Con las propiedades de la teoría prospectiva claramente señaladas, se pueden establecer algunas reflexiones comunes sobre el enfoque conductual, la toma de decisiones en materia de políticas públicas, y la utilización de sus instrumentos propios. Como bien se indicó en el segundo capítulo, a lo largo de la historia y evolución del gobierno y de su administración pública han existido diferentes enfoques que, durante sus momentos históricos respectivos, trataron de dar solución a las problemáticas más apremiantes de la sociedad.

El enfoque tradicional de gobierno –estudiado por autores como Weber, Simon y Barnard–, de carácter preminentemente burocrático, apostó por la centralización del poder, la jerarquización y la autosuficiencia. Por su parte, el enfoque de la nueva gerencia pública, de carácter postburocrático (Aguilar, Peters, Arrellano), centró sus esfuerzos en la eficiencia de los procesos, la optimización de los recursos, la descentralización interna de sus funciones, y la privatización de las agencias que no resultaran estratégicamente prioritarias.

Con la irrupción posterior del enfoque de la gobernanza (Kooiman, Davies, González) la fragmentación del poder político, el establecimiento de acuerdos de cooperación y coordinación, la coproducción y cofinanciación de políticas, y el desarrollo de interacciones cada vez más acentuadas entre organizaciones de la sociedad civil, de la iniciativa privada, de las redes sociales de las comunidades involucradas en los asuntos públicos, y de las jerarquías propias del sector gobierno, las actividades de la administración pública y de la formulación e implementación de políticas tuvieron que adaptarse a toda una serie de nuevas circunstancias.

La adaptación de los aparatos administrativos a las nuevas circunstancias requirió de transformaciones sustanciales en la toma de decisiones de política pública y en

los instrumentos que se utilizaban para alcanzar los objetivos institucionales de los aparatos de gobierno –como indicaron Tamayo, Lindblom y Hargudeguy–.

Cabría agregar, no obstante, que las perspectivas hasta ahora señaladas sobre los elementos más representativos del enfoque conductual plantean procesos de transformación y renovación al interior de la administración pública, siguiendo la misma evolución natural (que no sustituye por completo las transiciones previas) que los enfoques de gobierno anteriores trataron de implementar asumiendo los principios de optimización, eficiencia y efectividad política, administrativa y económica.

Aunque el enfoque organizacional tradicional estuvo centrado más en las jerarquías y en las normas y procedimientos, el cambio de foco hacia la eficiencia y la optimización terminó vinculándose, a su vez, con las aspiraciones e intenciones administrativas centradas en incorporar factores como la eficacia y efectividad económicas en los procesos de gobierno.

La respuesta social ante la inoperatividad gubernamental otrora autosuficiente también supuso la transición a procesos más directos de interacción e interrelación entre actores. Estos procesos, que apelaban a la eficiencia mediante la fragmentación del poder y la repartición de las decisiones, son parte fundamental del enfoque de la gobernanza.

Por tanto, y siguiendo esta línea de evolución institucional, en años más recientes ha ido ganando espacio la propuesta del enfoque conductual de gobierno. Las modificaciones sustanciales, que antes estuvieron enfocadas en la profesionalización de las agencias de gobierno –a través de prácticas como el benchmarking–, y en el desarrollo y profundización de mecanismos para mejorar las interacciones entre sectores sociales, ahora han pasado a centrarse en (re)comprender la esfera de los individuos a través de un adecuado análisis del comportamiento social.

Esto supone, en primera instancia, que el enfoque conductual de gobierno es un enfoque que reconoce que los seres humanos cometen errores significativos cuando toman decisiones de manera cotidiana.

Además, esta perspectiva conductual, como se ha visto, tiene la pretensión de reconfigurar el espacio de las decisiones en el ámbito de las políticas públicas. A diferencia de los modelos racionales e incrementales anteriormente analizados, este enfoque enfocado en comprender la conducta, utiliza el conocimiento sobre los efectos y sesgos psicológicos y, a partir de ellos, hilvana su propio diseño e instrumentos de política. El cambio de visión, por consiguiente, conlleva a prestar más atención a los procesos de definición e intervención, propios del ciclo de políticas.

Como apuntó el Banco Mundial (*ibid.*, p. 21):

En un enfoque que incorpora los aspectos psicológicos y sociales de las decisiones, el ciclo de las intervenciones cobra un aspecto distinto. Se incrementan los recursos destinados a la definición, el diagnóstico y el diseño. En el periodo de ejecución se ponen a prueba diversas intervenciones, cada una de ellas basada en supuestos distintos acerca de las elecciones y las conductas. Una de las intervenciones se adapta y se utiliza en una nueva ronda de definición, diagnóstico, diseño, ejecución y puesta a prueba. Este proceso de refinamiento continúa después de que se amplía la intervención.

Para alcanzar el refinamiento adecuado de este tipo de política es indispensable realizar diversos experimentos, en este caso ensayos de hipótesis controlados, para escoger el curso que se adapte mejor al contexto de intervención. Esta adaptación al medio es el meollo de las conjeturas hasta ahora vertidas sobre el factor de la inteligencia como herramienta.

La inteligencia humana es adaptativa. Sus medios recuperan e integran los conocimientos acumulados a través de la investigación y la experiencia, y en función de ellos y de su utilidad, los individuos escogen sus cursos de acción.

Lawrence Lynn (cit. En Sosa, *ibíd.*, p.12), académico de asuntos relacionados con el gobierno y la administración pública, dijo, sobre la importancia de la inteligencia que: “El papel de la teoría en el ámbito profesional de la gestión pública consiste en ayudar a los administradores y sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas”.

El enfoque conductual, en virtud de esto último, pretende desarrollar esta inteligencia crítica y analítica partiendo del reconocimiento de la conducta como elemento esencial de la toma de decisiones. Asimismo, intenta construir procesos de enseñanza y aprendizaje para que los tomadores de decisiones, y los que los asesoran, reconozcan las situaciones en las que es posible aplicar determinadas intervenciones en el espacio de las decisiones humanas.

Todo este continuum aplicado a la política con orientación conductual, desde su definición hasta su ejecución y rediseño, supone enfatizar los recursos disponibles en la comprensión del comportamiento y las formas de intervenir en el mismo. Para intervenir en el comportamiento, en consecuencia, será necesario disponer de una serie de herramientas cognitivas –o instrumentos de política– que concentren su atención en la modificación de los patrones regulares presentes en los pensamientos automáticos –y sus heurísticos–, los pensamientos por normas sociales y los que se dan a través de modelos mentales.

Habiendo señalado los elementos más importantes que han permitido resumir los aspectos relevantes de la evolución de los enfoques de gestión para el gobierno, cabe sintetizar todo lo antedicho –incluyendo las menciones a los conceptos y categorías propias del capítulo segundo– en el cuadro integral que se muestra a continuación:

### Cuadro 3.2. Enfoques de gestión para el gobierno y las políticas públicas

Enfoque de gestión	Modelo de toma de decisiones en política pública	Instrumentos o herramientas de política más usados
<b>Administración burocrática tradicional</b>	Racional enfocado en normas y procedimientos jerárquicamente establecidos; principio de autosuficiencia; mando y control	Subvenciones y subsidios, programación y presupuestación basadas en procedimientos, sanciones, nacionalización, etc.
<b>Nueva Gerencia Pública</b>	Racional enfocado en procesos de gestión, eficiencia y eficacia económicas	Externalización, privatización, descentralización, gestión de recursos humanos, nuevas técnicas de atención al cliente, liberalización
<b>Gobernanza</b>	Incremental y racional, centrado en la interacción entre sectores sociales	Asociaciones público-privadas, acuerdos tripartitos, cofinanciación, coproducción de políticas
<b>Gobierno Conductual</b>	Conductual basado en la especialización técnica y en la arquitectura de la decisión	Ensayos controlados aleatorios, empujones conductuales, deliberación conductual, direccionamiento conductual

Antes de proseguir con el siguiente apartado, considero necesario hacer mención, de forma más detallada, de los efectos marco. Estos efectos son importantes para el enfoque conductual porque los individuos incurren en ellos la mayor parte del tiempo.

Pasemos, pues, a especificar las peculiaridades de estos efectos a través de la exposición del segundo ejercicio. En un artículo posterior, llamado “Elecciones, valores y marcos” (1984), Kahneman y Tversky especificaron las consecuencias de la elección humana desde el espectro de las ganancias y las pérdidas.

El fenómeno de los efectos marco se hizo presente cuando la formulación de los problemas, o de un conjunto de elecciones, se planteó en estimaciones relacionadas con dichas ganancias o pérdidas. Veamos cómo opera más en detalle esta cuestión.

Se le preguntó a dos grupos de individuos distintos, en intervalos de respuesta, dos problemas que, en esencia, poseen las mismas implicaciones pese a que su formulación se dio desde enmarcados distintos.

N es el número de personas que fueron entrevistadas, mientras que (x%) es el porcentaje de los integrantes de la muestra que escogieron una de las opciones preestablecidas.

**Problema 1 (N=152):**

Imagine que Estados Unidos se está preparando para el brote de una rara enfermedad asiática que se espera acabe con la vida de 600 personas. Se han propuesto dos programas alternativos para combatir esa enfermedad. Suponga que las estimaciones científicas más exactas de las consecuencias de los programas son las siguientes:

Si se adopta el programa A, se salvarán 200 personas (72%).

Si se adopta el programa B, hay una probabilidad de un tercio de que 600 personas se salven y una probabilidad de dos tercios de que ninguna de ellas se salve (28%).

**Problema 2 (N=155):**

Si se adopta el programa C, 400 personas morirán (22%)

Si se adopta el programa D, hay una probabilidad de un tercio de que nadie muera y una probabilidad de dos tercios de que 600 personas mueran (78%)

Si se observa con detenimiento, asumir el programa A y C o B y D –tal como se vio en el primer ejercicio– tiene las mismas implicaciones. No obstante, dependiendo

de la forma en la que se presentó la información, en este caso orientándola a salvar vidas o a perderlas, las personas reaccionaron estimando las ganancias o las pérdidas futuras.

De los que respondieron al ejercicio, en el primer problema la mayoría prefirió el programa A (72%), mientras que en el segundo problema, la mayoría escogió el programa D (78%). De acuerdo con Kahneman y Tversky (1984, p. 486): “Los efectos del marco parecen, en su pertinaz atracción, ilusiones de la percepción más que errores de cálculo”. Y sobre los contrastes entre el problema 1 y 2 de este ejercicio dijeron, acertadamente, lo siguiente: “El problema de salud pública ilustra un efecto de la formulación en el que un cambio de expresión como el de sustituir «vidas salvadas» por «vidas perdidas» induce un notorio cambio de preferencia al pasar de la aversión al riesgo a la búsqueda del riesgo”.

El cambio de expresión vinculado con la formulación de problemas específicos parece inducir la aparición de los efectos marco y su tendencia a guiar el comportamiento humano en una dirección determinada por los mismos formuladores.

Esto se sabe desde hace varias décadas. Sin embargo, no ha sido hasta años recientes que el análisis de sus posibilidades experimentales ha comenzado a trascender a la esfera de las políticas públicas y el gobierno.

En el espacio del mercado, en contraste con el del gobierno, la orientación de los comportamientos por senderos diseñados por especialistas lleva desarrollándose desde la segunda mitad del siglo XX. Las agencias de publicidad y las estrategias de marketing –por señalar algunas agencias y técnicas incorporadas a las dinámicas del mercado–, han basado su funcionamiento y diseño en los descubrimientos de las ciencias del comportamiento.

Sus estrategias cognitivo-conductuales para enmarcar opciones preferentes sobre la base de la venta de sus productos, ha incentivado de maneras novedosas el incremento paulatino en su consumo.

El consumir productos, objetos, placeres, sensaciones y experiencias, como se vio en el último apartado del primer capítulo, ha pasado a ser la principal actividad que sustenta los hábitos contemporáneos del capitalismo financiero. “En pocas palabras, el capitalismo ahora podía ser entendido como un escenario de experiencias psicológicas, en el que los objetos físicos tan sólo eran unos medios para la producción de sensaciones que se adquirirían por medio del dinero” (Davies, 2016, p. 70).

El capitalismo, como escenario de experiencias psicológicas, se relaciona directamente con el régimen neoliberal. Si se recuerda lo señalado por Byung-Chul Han y Wendy Brown sobre el concepto del capital humano y el individuo entendido como empresario e inversor de uno mismo, es factible señalar que las dinámicas del mercado influyen de forma constante y regular en los comportamientos de la sociedad.

Las técnicas psicológicas del neoliberalismo, aludidas por Han, como la motivación y el proyecto, tratan de aumentar el compromiso psicológico de los individuos con los procesos del mercado.

Ya sea en la producción de bienes, productos y servicios –o en su consumo–, la economización del sujeto es el resultado de la intervención directa de diversas agencias privadas en las preferencias sociales e individuales. Sin embargo, cuando se alude a procesos que involucran la incorporación del gobierno conductual en lo concerniente a la manipulación de las preferencias, la cuestión pasa a complicarse considerablemente.

La esfera de acción del gobierno, a diferencia de la de los actores privados, es mucho más reducida. Además, dichos procesos de intervención deben considerarse desde una perspectiva ética que no les arrebatase a los individuos ni su libertad de acción ni de pensamiento.

En cambio, y frente a la intervención de agentes privados sobre las preferencias sociales, el gobierno conductual debe asumir no sólo un papel orientado hacia el bienestar sino un papel alejado de cualquier tipo de neutralidad. “De todos modos, no es cierto que, cuando los Gobiernos se abstienen de actuar, los individuos toman sus decisiones con libertad y coherencia en favor de sus propios intereses y sin influencia alguna. Numerosas partes interesadas sacan provecho de la tendencia de las personas a pensar de manera automática, a sucumbir a la presión social y a apoyarse en modelos mentales [...] entre ellos, los prestamistas, los publicistas y las elites de todo tipo. En ese contexto, la inacción de los Gobiernos no necesariamente deja espacio a la libertad individual; por el contrario, puede representar una muestra de indiferencia frente a la pérdida de libertad” (Banco Mundial, 2015, p. 22).

Es principalmente por estas razones que el gobierno conductual no debe mostrarse indiferente ante la pérdida de libertad de los individuos. La intromisión de las elites empresariales y otros grupos de interés en las preferencias de los individuos debe observarse con detenimiento. Por ello se debe apostar, además, por la construcción de herramientas de gobierno que aprovechen las capacidades y posibilidades de la intervención conductual con el objetivo de apoyar a los individuos en la selección de los cursos de acción más adecuados para ellos mismos.

Del mismo modo este gobierno conductual tiene la obligación y la responsabilidad de no sucumbir a los intentos externos o internos de convertir sus aparatos administrativos e institucionales en instrumentos propios de la manipulación política.

Debido a esta última cuestión, pasaré ahora a dilucidar en torno a los principios de los que el gobierno conductual se vale para hilvanar una justificación ética que halla su punto de articulación en el concepto de paternalismo libertario –conceptualizado principalmente por el jurista conductual Cass Sunstein–.

Este tipo de paternalismo, como señala Sunstein (2003, pp. 181-182), y a diferencia de otras caracterizaciones sobre la idea del poder paternal, apuesta, por contradictorio que parezca, por la libertad de los individuos. En la explicación y fundamentos de este tipo peculiar de paternalismo radican diversas consideraciones relacionadas con la idea de la manipulación política.

Es cierto que los procesos de intervención en las preferencias desde el mercado influyen de manera desmedida en la esfera interna de los individuos. Por ello las intervenciones gubernamentales, a diferencia de las privadas, deben hacerse presentes sólo cuando el sujeto realmente las requiera.

### **3.4 Una justificación ética para el gobierno conductual: el paternalismo libertario**

Cuando se combinan dos conceptos en apariencia antitéticos como el paternalismo y la libertad no parece que dicha relación vaya por buen camino. Sin embargo, el enfoque conductual no sólo ha modificado las perspectivas racionalistas sobre la naturaleza humana, sino que ha transformado, a su vez, la visión tradicional que se tenía sobre el papel del gobierno y de las empresas privadas en el ámbito de las decisiones individuales.

A continuación abordaré dos cuestiones trascendentales para este apartado: la primera cuestión se centra en las objeciones más usuales en torno al paternalismo; la segunda, en cambio, aborda los argumentos en favor de este tipo de intervención paternalista.

Elster (ibíd., p. 64), fiel a su tradición liberal, dijo sobre cualquier tipo de decisión paternalista lo siguiente: “Las decisiones paternalistas no deben ser tomadas a la ligera. Porque la oportunidad de elegir –incluso el derecho de hacer elecciones incorrectas– es un medio valioso, en realidad indispensable, de perfeccionamiento personal. También porque existe la presunción de que las personas son los mejores jueces de sus propios intereses.”

Sin embargo, la presunción de que las personas son quienes juzgan mejor sus propios intereses parte de una suposición un tanto errónea. Como se observó con antelación, la perspectiva conductual respaldada por la teoría prospectiva indica que los sujetos juzgan la mayoría de sus decisiones en función de la aversión o la propensión al riesgo.

Estas condiciones no son, necesariamente, condiciones supeditadas a la razón. Además, como los sujetos tienden a mostrar, al momento de la decisión, un sesgo del presente, suelen estimar sus decisiones en función de placeres, sensaciones y experiencias inmediatas –es decir, experiencias que les retribuyen recompensas más visibles y cercanas en el tiempo–.

En todo caso, que los sujetos se vean incapaces de controlar sus propios impulsos, o que tiendan a juzgar erróneamente una situación por temor a perder sus posesiones –o por miedo, simplemente, a verse afectados por una pérdida psicológica–, son cualidades que se acercan más al comportamiento real de los individuos.

No obstante, en lo que se puede estar de acuerdo con Elster, sin lugar a dudas, es en el hecho de que las decisiones paternalistas no deben ser tomadas a la ligera. Una decisión paternalista parte de la suposición de que es factible decirle a otro individuo como debe comportarse. En ocasiones, incluso, no sólo decirle sino imponerle patrones de conducta que el detentor del poder paternal estima como más convenientes.

Por eso, a diferencia del paternalismo totalitario, el paternalismo del gobierno conductual debe guiarse y entenderse como un paternalismo apegado a la libertad, dado que sólo se inmiscuye y adquiere capacidades de injerencia en asuntos prioritarios que no limitan por completo la capacidad de decisión de los individuos.

Si bien el supuesto de que tener el derecho a cometer nuestros propios errores es una muestra clara de las posibilidades filosóficas que entraña el perfeccionamiento personal, el aprendizaje frente al error debe ser interiorizado y debidamente razonado para que tenga consecuencias sobre la conducta. Y lo cierto es que no todos los individuos se encuentran en las mismas condiciones socioeconómicas o sociopolíticas para pensar deliberativamente sobre sus propios errores.

Por ejemplo, dijo el Banco Mundial (ibíd., p. 14), sobre la pobreza como factor decisivo en la construcción de modelos mentales, de una forma similar a como lo señalaron Shafir y Mullainathan, que: “Puede imponer una carga cognitiva sobre los individuos que les hace especialmente difícil pensar de manera deliberativa” [...].

Ante esta dificultad, asociada al pensamiento deliberativo, los especialistas del Banco Mundial concluyeron lo siguiente:

Quienes todos los días deben destinar gran cantidad de su energía mental tan solo a asegurarse el acceso a necesidades básicas como el alimento y el agua potable tienen menos energía para embarcarse en una deliberación cuidadosa que quienes, simplemente por vivir en una zona con buena infraestructura y buenas instituciones, pueden enfocarse en invertir en una empresa o en asistir a las reuniones de los comités escolares. De este modo, es posible que los pobres se vean forzados a recurrir a las decisiones automáticas con mayor frecuencia aún que quienes no viven en la pobreza.

En pocas palabras, contextos de decisión como la pobreza influyen de maneras bastante pronunciadas en la determinación de las elecciones y las preferencias. Frente a estas dificultades el gobierno conductual debe intervenir deliberadamente para cambiar el contexto de las decisiones –además de las condiciones materiales

del sujeto—, encaminándolo hacia la prosperidad individual y social que merece por ser sujeto de derechos.

Pero la intervención paternalista de carácter libertario, pese a apostar por el bienestar, no ha sido bien recibida por varios teóricos y especialistas, particularmente por los más acérrimos defensores de la libertad en todas sus manifestaciones.

De este grupo son las economistas Muramatsu y Fonseca (cit. En Marqués, 2016, p. 6) que sostuvieron, en esencia, dos argumentos contra el paternalismo libertario. El primero lo retoman del viejo argumento de Cambridge contra Keynes que dicta que: “si la viabilidad de la intervención se funda en que los agentes son acotadamente racionales, ¿por qué pensar que ello no afecta también al interventor? Todos los individuos poseen racionalidad acotada”.

El segundo argumento indica que: “La libertad de elección es considerada un valor en sí mismo. El intervencionismo (de cualquier tipo) limita esta libertad (y con ello, reduce la utilidad que produce a quien la ejerce)” (ibíd.).

Sobre la primera objeción se puede argüir que, debido a que todos los individuos actúan desde la esfera de la racionalidad limitada, los arquitectos de la decisión carecen del tipo de conocimiento requerido para legitimar su intervención, como señalar lo que es más útil o conveniente para los demás.

Así, por esta razón, sostienen los que están en contra de este tipo de paternalismo, no es posible que los diseñadores de intervenciones conductuales conozcan mejor lo que los individuos deberían elegir para «maximizar» su utilidad y su bienestar.

Sobre la segunda objeción, de carácter axiológico, se ha dicho que la libertad es un valor en sí mismo y que, como tal, cualquier tipo de intervención termina por limitarla.

Sin embargo, esta observación no carece de consideraciones enteramente ficticias que es necesario refutar.

Si la libertad total es un valor en sí mismo y no es factible ni deseable intervenir en ella, los sujetos tendrían que ejercerla sin verse influenciados o limitados por las elecciones de los demás. Y las elecciones de los demás, dicho sea de paso, tienen una influencia bastante notoria sobre nuestras propias decisiones –la misma libertad de expresión da cuenta de ello– ergo, la libertad de decisión absoluta, es decir sin intromisiones externas, es imposible.

En cambio, la primera objeción no carece de razones plausibles. El interventor está tan influenciado como el sujeto sobre el que se desea intervenir por sus propios pensamientos automáticos, por las normas sociales que ha interiorizado y por los modelos mentales de los que dispone.

Sin embargo, este interventor paternalista, o arquitecto de las decisiones, es más consciente de los sesgos y heurísticos que operan en la esfera de las decisiones individuales que los sujetos sobre los que se desea intervenir.

Su conocimiento especializado trata de mitigar los efectos de este hecho. Si se recuerda lo analizado en capítulos anteriores, el procesamiento individual de las elecciones se presenta como un circuito en serie: es decir, sólo se puede juzgar una situación a la vez. Por su parte, el procesamiento organizacional se da como un circuito en paralelo, cuestión que le permite a las instituciones juzgar varios cursos de acción al mismo tiempo.

Las capacidades organizacionales de instituciones como las de orden público, en consecuencia, permiten realizar varias tareas a la vez. Como podría intuirse, una de esas múltiples tareas podría enfocarse en el análisis de las deficiencias cognitivas de los mismos actores que diseñan políticas con orientación conductual, poniendo especial interés, por tanto, en la intervención conductual entendida como una

orientación de políticas que debe encaminarse hacia el desarrollo de las capacidades del individuo, la ampliación de sus posibilidades vitales y su bienestar (Arellano; Barreto, 2016, p. 917).

Pese a las objeciones latentes contra el paternalismo libertario –y de acuerdo con autores como Marqués (ibíd., p. 9) –, parece no haber críticas liberales a la capacidad humana de incidir, manipular o de influenciar las decisiones de los demás.

Esto puede deberse, señala este autor, a dos razones principales: “1) Se cree que es algo inevitable, un hecho de la naturaleza: no se puede evitar que al plantear opciones a los sujetos se les imponga un marco y éste afecte sus decisiones. 2) Se cree que la imposición de un punto de referencia se encuentra en el mismo nivel que la capacidad humana de sugestionar e influir en las decisiones de los demás, algo que no es cuestionable porque forma parte de la libertad de expresión que el liberal considera sin duda un bien en sí mismo”.

Si los efectos marco no se pueden evitar, lo correcto o adecuado, en consecuencia, será limitar los demás efectos no planificados. Con los conocimientos apropiados sobre la conducta este objetivo puede ser debidamente alcanzado. En tanto, con las consideraciones anteriores argüidas por Marques es viable establecer algunos de los argumentos en favor del paternalismo libertario.

Sobre ello, dijeron el economista del comportamiento Richard Thaler y el jurista conductual Cass Sunstein (2003, pp. 160-161) lo que se muestra a continuación:

El aspecto paternalista afirma que es legítimo, tanto para instituciones privadas como para instituciones públicas, intentar influenciar en el comportamiento de las personas aun cuando no haya efectos por parte de terceros. Dicho de otro modo, nosotros argumentamos en favor de esfuerzos autorreflexivos, por parte de instituciones privadas y públicas, para conducir las elecciones de las personas a fin de mejorar el propio bienestar de quienes hacen la elección.

Esta legitimación del aspecto paternalista se da bajo el supuesto de que no siempre los individuos saben con certeza escoger aquello que les permita alcanzar de forma adecuada sus propios intereses.

Por consiguiente, la mayoría de los individuos, si no es que todos, tomarán decisiones influenciados por sus pensamientos automáticos, por las normas sociales que los circundan, y por los modelos mentales con los que cuentan en el momento de elegir un determinado curso de acción. El papel del gobierno conductual, ante estos hechos inevitables, será únicamente el de auxiliar, de forma limitada, en la elección de algunas preferencias específicas.

Como sugirieron Arellano y Barreto (ibid., p. 906), este tipo de paternalismo:

Es libertario porque se asume que la libertad de las personas es, en última instancia, fundamental y que ningún gobierno puede legítimamente definir lo que sus ciudadanos consideran correcto o adecuado de hacer. Y es paternalista porque, comprendiendo las limitaciones y lógicas neurobiológicas y sociales del comportamiento, se puede auxiliar a los seres humanos a que corrijan los errores más comunes que sus sistemas automáticos de respuesta están acostumbrados a construir como reacciones automáticas o semiautónomas.

En resumen, para garantizar la libertad y el bienestar de los individuos, al menos desde la óptica del paternalismo libertario, es indispensable utilizar el conocimiento adquirido sobre los procesos de decisión y a partir de estos, diseñar herramientas de intervención que les permitan a las personas alcanzar sus propios objetivos.

Asimismo, si se reconoce que la toma de decisiones está basada regularmente en la información disponible en el momento, y que se ve influenciada por presiones sociales sutiles y modelos mentales adquiridos que limitan la capacidad de los sujetos para actuar de acuerdo a sus propios intereses, el diseño de las intervenciones dirigidas desde el ámbito de la política con orientación conductual será más realista y eficiente.

Cabe recalcar, sobre las intervenciones dirigidas, que la presencia de prácticas socialmente reforzadas, como las que se manifiestan en el proceso de economización del régimen neoliberal, u otras más tradicionales como la pobreza o la discriminación, pueden bloquear o limitar las opciones que promuevan el bienestar, restringiendo, en último término, las opciones más adecuadas para que los individuos dispongan de sus propios cursos de acción.

Es bien sabido que los actores privados guían sus comportamientos siguiendo sus propios intereses. Se sabe, además, que para alcanzar dichos objetivos suelen valerse de su capacidad de influencia y de los mecanismos con los que cuentan para la manipulación y dirección de las preferencias.

Por ello, justificar la aparente neutralidad gubernativa se ha vuelto, francamente, una actitud inasequible e incorrecta. Lo adecuado, entonces, bajo esta lógica, será dotar al gobierno de las herramientas y conocimientos necesarios para orientar los comportamientos individuales y sociales hacia el bienestar compartido. Esta última afirmación requiere de niveles mínimos de especialización técnica en la materia.

Por consiguiente, los hacedores de política y especialistas que busquen respaldar la postura conductual en los asuntos relacionados con la gestión pública deben partir, cuando menos, del reconocimiento de las asimetrías cognoscitivas.

Se denominan asimetrías cognoscitivas porque se dan entre actores con conocimientos dispares sobre los procesos conductuales. Por ende, el arquitecto de la decisión tiene la obligación de reconocer, en primer lugar, que los individuos alteran de manera sistemática sus elecciones de acuerdo con el punto de referencia que adopten frente a las alternativas presentadas. Y, en segundo lugar, que los que se planteen diseñar algún tipo de intervención deben conocer mejor que los propios individuos lo que les conviene en términos de decisiones inteligentes sobre su bienestar.

Tanto la primera asimetría como la segunda requieren que los tomadores de decisiones en materia de políticas públicas sepan utilizar de forma apropiada las herramientas cognitivas más importantes.

Estas herramientas cognitivas son instrumentos que han sido perfeccionados, partiendo de todos los conocimientos adquiridos sobre el comportamiento y la manera de influir en él, al grado de que su uso permite no sólo acumular experiencias empíricas sobre el comportamiento, sino planteamientos teóricos que aumentan la eficiencia en el desarrollo de los procesos administrativos, al tiempo que optimizan, a su vez, los recursos disponibles.

El uso de las herramientas cognitivas permite organizar y dirigir las fuerzas psicológicas irracionales de los individuos hacia la consecución de sus objetivos, valiéndose, generalmente, de procesos de enmarcado de decisiones. Sobre estas herramientas se hablará a continuación.

### **3.5. Corrientes conductuales para el gobierno y las políticas: el empujón, la deliberación y el direccionamiento conductuales.**

En el cuadro 3.2 vislumbrado en el tercer apartado del presente capítulo se referenciaron las herramientas o instrumentos que permiten el desarrollo y aplicación de las políticas con orientación conductual. Antes de proseguir con las explicaciones sobre estas herramientas, considero necesario establecer algunas cuestiones de suyo trascendentales sobre este tema.

Primero, es indispensable recordar que el enfoque de gestión del gobierno conductual opera a través del reconocimiento de la racionalidad limitada y los heurísticos como principales componentes del comportamiento de los individuos. Segundo, a partir de estas consideraciones, la construcción de políticas públicas de índole conductual debe partir de otro tipo de parámetros para la toma de decisiones, apostando, en cambio, por un enfoque que incorpore los componentes más

importantes de la conducta: el pensamiento automático, el pensamiento por normas sociales y el pensamiento por modelos mentales.

Tercero, a través del análisis detallado del comportamiento —es decir, mediante el estudio de los efectos y sesgos más relevantes, como los efectos marco, la aversión a la pérdida y el optimismo ilusorio—, las políticas con orientación conductual deberán ser capaces de diseñar herramientas de intervención que incidan de manera más eficiente en las preferencias individuales y sociales de las personas.

Sobre esto último, comentó el Banco Mundial (ibíd., p. 3) lo siguiente:

Las nuevas herramientas que se basan en una consideración completa de los factores humanos no desplazan los enfoques existentes en materia de políticas que buscan influir en los incentivos personales egoístas; por el contrario, los complementan y mejoran. La implementación de algunos de estos nuevos enfoques es muy poco costosa, pues solo exige introducir matices en el diseño o en la ejecución, por ejemplo, modificar el momento en que se realizan las transferencias en efectivo, etiquetar algo de distinto modo, simplificar los pasos que se deben seguir para acceder a un servicio, enviar recordatorios, activar una norma social latente o atenuar la prominencia de una identidad estigmatizada.

Si otros enfoques de gestión, como el de la nueva gerencia pública o el de la gobernanza, se valen de sus propios instrumentos, como la privatización o la construcción de asociaciones público-privadas, el enfoque conductual se vale de sus propias herramientas —que son, como se ha visto, de carácter cognitivo porque se centran en la formulación de las decisiones individuales—, cuya finalidad más evidente radica en fomentar la aparición de comportamientos previsibles.

Estas herramientas son, primordialmente, el empujón (nudge), la deliberación (think) y el direccionamiento (steer) conductuales. Se les conoce, desde la esfera epistemológica, como corrientes conductuales porque cada una tiene su foco de atención en un aspecto concreto del comportamiento y sus heurísticos particulares. Para explicar esto último pasaré a explicar cada una de estas corrientes. Cabe

aclarar que el empujón conductual (nugde) es el más conocido dentro de estas corrientes.

En la traducción al español del nudge, éste se entiende como: “empujar suavemente o dar un golpecito en las costillas, sobre todo con el codo, a fin de avisar, recordar o amonestar suavemente a otro. De un modo más general [...] tiene el sentido de estimular, incentivar o encaminar en la toma de decisiones” (Thaler; Sunstein, 2017, p. 13).

Como su nombre lo indica, el empujón conductual tiene la intención de estimular, incentivar o encaminar la toma de decisiones hacia comportamientos óptimos y deseables. Se vale de la existencia de los efectos marco para señalarle al sujeto decisor que una opción determinada es preferente sobre las demás.

Para complementar esta afirmación, dijeron Thaler y Sunstein (ibid, p. 20) lo siguiente: “Un nudge, tal y como empleamos el término, es cualquier aspecto de la arquitectura de la decisión que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos”.

Como puede observarse, en el hecho de no prohibir ninguna opción radica la justificación ética del paternalismo libertario. No se trata de limitar las opciones de los individuos, sino de señalar aquéllas que pueden beneficiar de forma más significativa sus decisiones. El empujón, por consiguiente, tiene la finalidad de modificar las preferencias en el contexto en el que se realiza la decisión. Para ello, se centra en resaltar las posibles ganancias o pérdidas que la elección de un curso de acción específico traerá consigo.

En la utilización del empujón se plantean algunas alternativas significativas dependiendo de los objetivos y metas que se traten de alcanzar. Si se parte del supuesto de que los individuos tienden a escoger elecciones irreflexivas y ostentan

problemas de autocontrol, lo adecuado para activar los empujones en el contexto de las decisiones será alentar o desalentar determinados comportamientos. Para alentar o desalentar comportamientos es necesario especificar si el enmarcado de las decisiones estará centrado en impulsar el autocontrol de las personas o en activar conductas deseadas, sea de manera consciente o inconsciente.

Por ejemplo, si se desea impulsar el autocontrol en el gasto de las personas, alentando a que ahorren más dinero para su retiro, se estará, por consiguiente, apelando al sistema consciente de la mente humana, es decir al sistema 1 o sistema reflexivo.

Para reforzar las preferencias por este tipo de decisión será necesario establecer, en todo caso, sistemas de recordatorios de cuando ahorrar o de incentivos que les recuerden a las personas que tan importante es ahorrar para el futuro. Sobre este tema existen ya diversos estudios más precisos y relevantes.<sup>46</sup>

Por el momento cabe advertir que para que un individuo prefiera una opción determinada necesita que el enmarcado de las decisiones esté orientado a hacer visibles los beneficios al momento de escoger un curso de acción concreto. Además, en ese mismo contexto de la decisión, las pérdidas deben dosificarse o limitarse lo más posible.

Así, para ejemplificar esta cuestión en el contexto del ahorro para el retiro, es necesario recordar que las personas suelen considerar el ahorro como una pérdida inmediata –pese a que sea una inversión a largo plazo–. Se entiende como dinero del que no podrán disponer en el momento de la decisión – lo que permite la activación inmediata del sesgo del presente–. Del mismo modo, las personas suelen

---

<sup>46</sup> Uno de los principales estudiosos del fenómeno del ahorro para el retiro es Richard Thaler. Algunos de sus trabajos más relevantes en torno a este tema, pero vistos desde una perspectiva conductual, son: Thaler, Richard (1985). "Mental accounting and consumer choice". *Marketing Science* No. 4(3). Pp. 199-214; y Thaler, Richard; Benartzi, S (2004). "Save more tomorrow: Using behavioral economics to increase employ savings. *Journal of political economy*, No. 112 (S1). Pp. 164-187.

restarle importancia al ahorro para el futuro porque consideran que ese futuro se encuentra demasiado alejado de ellos en el presente.<sup>47</sup>

Con esto en mente, la mayoría de las personas tiende a sobreestimar sus posibilidades – activando el sesgo del optimismo ilusorio–, arguyendo que en cualquier otra ocasión, distinta a la que se les presenta en el momento, tomarán de mejor forma dicha decisión.

La presencia de recordatorios constantes, o la inscripción automática a planes de ahorro voluntario, pueden facilitar este tipo de decisiones. Además, si se le dan indicios a estos sujetos de que muchas otras personas están ahorrando para su futuro, apelando con ello a la construcción de normas sociales de convivencia, es más factible que se estimule un cambio en las preferencias.

Acciones como la inscripción automática o los recordatorios forman parte de las estrategias con las que operan los empujones conductuales. Mientras que la inscripción automática –presente en distintas suscripciones a revistas, medios de entretenimiento, o programas, tanto públicos como privados– es una táctica que alienta comportamientos desde la esfera de lo inconsciente –dado que se presenta la opción desde un inicio, evitando con ello que el sujeto piensa en ella en ocasiones posteriores–, los recordatorios se planifican desde la esfera de lo consciente – porque le hacen presente al sujeto, en el mismo día en el que éste cobre su cheque o reciba dinero por el pago de su trabajo, que podría destinar una parte de su dinero al ahorro voluntario–.

Sin embargo, para que estas estrategias puedan considerarse como parte de las políticas con orientación conductual, deben poder cancelarse cuando el sujeto así

---

<sup>47</sup> Esto se conoce como sesgo de descontar el futuro (o sesgo del descuento hiperbólico). Arellano y Barreto (2017, pp. 914-915) lo explican de la siguiente forma: “El sesgo de descontar el futuro requiere de un sistema de recompensas que el cerebro usa cuando se enfrenta situaciones gratificantes; sin embargo, esto conduce a menoscabar la recompensa a largo plazo. Estas respuestas cerebrales están asociadas a ciertos comportamientos impulsivos, a evitar que la gente ahorre con más atinencia para su vejez, e inclusive se ha estudiado en personas que terminan cayendo en adicciones”.

lo requiera. Los nudges no son impositivos. Como indicaron Arrellano y Barreto (2017, p. 919): “Para que un nudge puede serlo debe preservar la capacidad de elegir del individuo, por lo tanto, los impuestos, subsidios o sanciones no pueden ser considerados nudges”.

En síntesis, los empujones conductuales tienen la intención de modificar el contexto en el que las personas toman decisiones mediante el uso de los efectos marco y otros efectos derivados. Las estrategias del empujón conductual le sugieren a las personas opciones preferentes, por lo que el diseño de políticas debe encaminarse a alentar o desalentar determinados comportamientos esperados.

Como explicaron Thaler y Sunstein (ibíd., p. 93): “Una respuesta más desarrollada [sobre el uso de los empujones] es que las personas necesitan nudges para tomar decisiones que son difíciles e infrecuentes, cuyo *feedback* no se hace sentir de forma inmediata, y cuando no pueden traducir aspectos de la situación a términos que entiendan fácilmente”.

Además de los empujones como instrumentos de política, en años recientes se han ido desarrollando otras formas de intervención dirigida que han tratado de trascender el espacio de injerencia en los contextos de la toma de decisiones. Una de estas intervenciones conductuales asume el nombre de Think (que se traduce en este trabajo como deliberación conductual). La traducción literal de Think es pensar –aunque otras traducciones lo acercan semánticamente a conceptos como reflexionar, imaginar u opinar–.

A diferencia de los empujones conductuales –enfocados en el estudio y comprensión de los heurísticos y su influencia en los pensamientos automáticos–, la deliberación conductual apela de forma mucho más pronunciada en el aspecto de la racionalidad limitada del individuo. Como sugieren, de nueva cuenta, Arrellano y Berreto (ibíd., p. 927):

Mientras que los nudges apuestan por modificar el contexto de la toma de decisiones en el momento, Think busca que las instancias públicas sean capaces de crear un marco institucional lo suficientemente fuerte para que los individuos puedan superar su racionalidad limitada, y así se llegue a soluciones colectivas. Las instituciones son las que, por medio de foros públicos, logran hacer que los ciudadanos interioricen comportamientos cívicos gracias al diálogo libre y público con otras personas.

En resumen, la deliberación conductual pone a los especialistas de la conducta, o arquitectos de la decisión, a generar marcos institucionales que faciliten el diálogo libre entre individuos. Para orientar las preferencias desde Think es necesario poner a dialogar a los individuos en foros de discusión, con el objetivo de que sean ellos mismos lo que determinen, de manera razonada, las elecciones más adecuadas a escoger.

Sin embargo, el papel de las políticas desde la postura de Think sigue siendo el de sugerir determinadas preferencias, sólo que, a diferencia del nudge, no lo hace mediante intervenciones individuales sino a través de acciones grupales concertadas.

Esto supone, en primera instancia, aumentar los costos de transacción de la información, ya que es indispensable suministrarla a todos los actores involucrados en las decisiones, y una vez que ésta haya sido divulgada y compartida, podrán llevarse al debate público las diversas opciones presentadas para su resolución. “Para que funcione, el diseño de políticas se debe realizar bajo marcos de colaboración con los ciudadanos y su legitimidad reside en el intercambio libre de opiniones y el dialogo respetuoso e igualitario” (Barreto; Arellano, *ibíd.*, p. 927).

Si se analiza lo anterior, puede observarse que la corriente conductual de Think, y sus instrumentos derivados, se vincula de forma más directa con otros modelos de gestión de gobierno más conocidos. Para la deliberación conductual, la cooperación y la colaboración son tan importantes como lo son para la gobernanza. Sin embargo, la diferencia principal entre una y otra radica en la comprensión que hace cada una de ellas en torno a la esfera del individuo.

La gobernanza, si bien pone especial interés por los mecanismos que facilitan la interacción entre sectores sociales, no atiende de la misma forma que la deliberación conductual los factores relacionados con el establecimiento de las preferencias sociales.

En resumen, la gobernanza se enfoca en las condiciones propicias para el desarrollo de las interacciones, mientras que la deliberación conductual se centra en la forma en la que esas interacciones se manifiestan generando preferencias individuales y sociales sobre la base de los acuerdos establecidos.

En palabras de Barreto y Arellano (ibíd.): “Esta corriente deliberativa ha servido de punto de partida para diseñadores de políticas logrando empoderar al ciudadano de formas novedosas, como el presupuesto participativo, asambleas públicas y foros por Internet, incluyendo especialmente a grupos vulnerables en el debate de los asuntos públicos”.

Por último, habrá que hacer mención de otro de los mecanismos de intervención dirigida que se ha desarrollado en años recientes. Steer, o el direccionamiento conductual, posee amplias diferencias con las corrientes conductuales señaladas anteriormente.

Steer, en concreto, se traduce como dirigir o conducir. El direccionamiento conductual, como parte del diseño de una política de intervención dirigida, renuncia a nombrar a los especialistas del comportamiento como arquitectos de la decisión.

En lugar de arquitectos, la corriente de Steer los considera únicamente como facilitadores de conocimientos sobre las condiciones neurobiológicas del cerebro. Desde Steer no existe la dicotomía tradicional entre el Sistema 1 y 2 de la arquitectura de la cognición. Más bien, tanto los pensamientos automáticos, los

heurísticos y la racionalidad limitada forman parte de una misma conceptualización sobre el funcionamiento del cerebro.

En ocasiones, la razón reacciona ante los impulsos emocionales, aunque, la mayoría de las veces, son los pensamientos automáticos o las intuiciones los que se hacen presentes. Por tanto, desde Steer el objetivo de los diseñadores de política es hacer conscientes a los individuos de la presencia de estos automatismos.

Con ello, en teoría, sería posible que el individuo se haga responsable de sus actos y que, en función de ellos, actúe de formas más apegadas a un paradigma de racionalidad comportamental. Sobre estas apreciaciones, dijeron Arellano y Barreto (ibíd., p. 928) lo que se muestra a continuación: “La dirección del comportamiento que busca Steer refuta la dicotomía entre el sistema reflexivo y el automático defendido por las estrategias estilo nudge. Este modelo holístico considera que los procesos reflexivos y automáticos influyen y se refuerzan el uno al otro; por lo tanto, no es posible concebirlos de manera separada”:

Al cambiar la perspectiva sobre los sistemas 1 y 2 con los que opera la mente humana, el direccionamiento conductual se rehúsa a utilizar estrategias de intervención tipo nudge. El objetivo no es aprovechar los pensamientos automáticos de los individuos, sino hacerles conscientes sobre los momentos en los que estos pensamientos automáticos se presentan.

En este sentido, Steer no busca orientar de forma tan directa las preferencias, sino brindar conocimientos sobre la conducta a las personas interesadas para que con ellos estimen de forma más racional sus cursos de acción y decisión. En suma, “a diferencia de Think y Nudge, Steer busca una mayor introspección y utiliza explicaciones biológicas de las neurociencias para comprender los límites de la acción humana. Bajo la lógica de Steer, la racionalidad es limitada, conque se deben crear estrategias para racionalizar el comportamiento del ser humano y así lograr el dominio sobre sí mismo” (ibíd., p. 929).

Los talleres de concientización sobre temas prioritarios, como los que hacen referencia a la desigualdad de género, la pobreza o la importancia de la transparencia operan, en gran medida, bajo la lógica del direccionamiento conductual. Lo que se busca es que el ciudadano se convierta en el experto de su propio cerebro y su comportamiento mediante una reflexión neurológicamente pertinente de su condición humana.

La conclusión a la que se puede llegar con respecto a las corrientes conductuales es que, en esencia, su funcionamiento, entendido a partir de la construcción de herramientas derivadas de las políticas con orientación conductual, tiene por objetivo incidir en la esfera psicológica de los individuos para encaminarlos hacia su bienestar, ya sea a través de estimulaciones sobre sus comportamientos automáticos, sobre las deliberaciones de su conducta racional, o sobre una perspectiva integral que incorpore tanto sus automatismos como sus razonamientos premeditados, en aras de hacerlos reflexionar sobre las decisiones que escogen y las preferencias que siguen.

Como dedujeron acertadamente Arellano y Barreto (ibíd., p. 932): “El argumento principal de la agenda conductual es que las personas, a través de empujoncitos, deliberación o reflexión llegarán a alcanzar la madurez cognitiva con la que podrán ser autónomos en la toma de decisiones; y es este ser humano autónomo la esencia para legitimar al gobierno conductual”.

Las reflexiones y suposiciones aquí vertidas sobre la importancia de las corrientes conductuales podrían dar para otra tesis aunque, hasta el momento y por cuestiones de objeto de investigación, sólo se han indicado las características más generales de cada una de ellas. No obstante, el hecho de establecer de forma general las características de cada una de las corrientes conductuales tiene únicamente la finalidad de poner de manifiesto la diversidad de herramientas con las que el enfoque conductual cuenta para su funcionamiento.

Pese a que las experimentaciones producto de la utilización de herramientas como Think y Steer sean relativamente novedosas –no tienen más de cinco o seis años– su importancia para el diseño de nuevas formas de políticas con orientación conductual ha ido en aumento. Debido a que la utilización de estas dos corrientes es mucho más reciente, y para explicar de forma más contundente como operan estas herramientas conductuales bajo situaciones concretas, en el último capítulo de esta investigación se retomarán únicamente los componentes más importantes relacionados con la elaboración de los empujones conductuales.

A diferencia de los otros instrumentos de política, los nudges gozan de, al menos, una década de probada experimentación. Por tanto, se hará hincapié en la metodología con las que los arquitectos de la decisión diseñan intervenciones dirigidas a través de empujones conductuales, además de desarrollar brevemente un par de casos de éxito en los que su implementación ha arrojado resultados pertinazmente favorables.

## **Cuarto capítulo. Las implicaciones del empujón conductual para el gobierno y las políticas**

En el último capítulo de este trabajo se abordará a detalle el instrumento de intervención conductual conocido como empujón conductual. Para ello se ahondará en el empujón conductual mediante el análisis de sus mecanismos y el diseño de una metodología que permita comprender, paso por paso, sus elementos más importantes y la forma en la que éstos operan. Además, y una vez establecida la metodología, se partirá de la misma para estudiar particularmente dos casos de estudio en los que se utilizó una perspectiva conductual de intervención basada en el uso del empujón conductual

### **4.1. Metodología para el diseño de empujones conductuales (nudges)**

Uno de los primeros organismos en aplicar los descubrimientos y conocimientos de las ciencias del comportamiento al estudio de las políticas públicas y el gobierno fue el Behavioural Insights Team (BIT) del Reino Unido. Dicha institución, si cabe mencionarlo, fue aprobada y respaldada por el gobierno de David Cameron en el 2010. El BIT, que llamaré de ahora en adelante equipo de ideas conductuales, empezó siendo una organización que dependía de forma directa de la oficina del gabinete. Aunque, en tiempos más recientes, ha pasado a convertirse en una sociedad limitada de responsabilidad social que establece asociaciones público-privadas con distintas dependencias gubernamentales.

La metodología del bit para la construcción de sus herramientas conductuales ha estado generalmente enfocada al desarrollo de intervenciones tipo nudge.<sup>48</sup> Sin embargo, hasta hace no mucho tiempo, comenzaron a innovar en los campos

---

<sup>48</sup> En su reporte sobre las actividades realizadas en el 2017 y 2018 puede notarse que la orientación fundamental del BIT ha radicado en la utilización de empujones conductuales para atender problemas relacionados con el ahorro para el retiro, la salud, las nuevas prácticas electorales y de gobierno y el pago de impuestos.

relacionados con otras corrientes conductuales como Think o Steer. Por el momento me centraré, exclusivamente, en lo relacionado con los empujones y su diseño e implementación.

Sobre la metodología utilizada por el equipo de ideas conductuales se puede indicar que se basa en cuatro ejes principales que se enumeran a continuación: 1) parte de la definición de un resultado, 2) del entendimiento del contexto, 3) de la construcción de un tipo concreto de intervención y 4) de la prueba, el aprendizaje y la adaptación. Como sugieren Arrellano y Barreto (ibíd., p. 924): “A partir de este marco, el gobierno tiene que definir cuál es el comportamiento que quiere influir; entender el contexto desde la perspectiva de las personas; y propiciar la construcción de una intervención medible usando ensayos controlados aleatorios”.

Los ensayos controlados aleatorios (eca) han sido generalmente usados en la investigación médica, sin embargo, su incorporación y adaptación a los mecanismos de elaboración de políticas para el gobierno conductual responde a la necesidad de diseñar intervenciones más eficientes que coadyuven en el proceso de evaluación y diagnóstico de políticas, al tiempo que propicien la obtención de resultados favorables para el paulatino mejoramiento de los diferentes tipos de intervención.

Lo que se busca con los eca, en síntesis, es poner a prueba diversas hipótesis en torno a la conducta –orientadas, evidentemente hacia la obtención de mejores resultados–, para, a partir de allí, observar y analizar el comportamiento estándar de los individuos en un contexto determinado de decisiones.

Así, una vez establecido dicho comportamiento estándar, será factible aplicar determinados nudges con el objetivo de alentar o desalentar comportamientos específicos, y, en función de las posibles consecuencias observadas, aprender y adaptar las herramientas cognitivas correspondientes para mejorar la intervención. En esencia, un estudio del tipo eca tiene por objetivo “apreciar la efectividad, contrastando dos o más intervenciones y logrando un resultado medible” (ibíd.).

Bajo esta perspectiva cabe añadir que los eca generalmente son diseñados por los arquitectos de la decisión. Sobre la arquitectura de la decisión diré, de manera contundente, que ésta se entiende como un componente del enfoque conductual que aprovecha la existencia de los efectos marco para orientar las preferencias.

Pero, además de ello, y como indicó Carlo del Valle (2016, p. 69): “Cuando hablamos de Arquitectura de Decisiones nos referimos a hacer más vistosas y populares las opciones que tendrán un cambio positivo en la vida de las personas y en el ambiente.” Esta afirmación de del Valle supone la existencia de las asimetrías cognoscitivas referidas en el capítulo anterior. El arquitecto de la decisión, frente al sujeto decisor, utiliza estas asimetrías para garantizar, en la medida de lo posible, los máximos beneficios y utilidades, tanto para el sujeto decisor como para el gobierno y su administración.

La eficiencia y optimización de los recursos siguen siendo, como se ha señalado continuamente, dos elementos a estimar desde la óptica del gobierno conductual. Por consiguiente, el arquitecto de la decisión, además de recurrir a los eca para la elaboración de políticas con orientación conductual, se vale de una serie de principios y criterios que le permiten desarrollar herramientas cognitivas como los empujones conductuales. Los principios y criterios más importantes de dichos empujones son los siguientes:

1. Establecer los incentivos correctos. Dado que la oferta y la demanda del mercado usualmente le representan al individuo un complejo sistema de incentivos, las personas pueden tanto subestimarlos como sobrestimarlos – producto del sesgo del optimismo ilusorio– y en función de ellos tomar malas decisiones. El primer principio que los arquitectos de la decisión deben tomar en cuenta es el de establecer los incentivos adecuados frente a un determinado contexto de decisión.

2. Desarrollar mapas mentales. Bajo el supuesto de que las personas suelen tomar decisiones en escenarios adversos, complejos y con incertidumbre, un adecuado sistema de arquitectura de las decisiones debe hacer comprensibles la diversidad de opciones mediante mapas, patrones o unidades de medida que le sean familiares a las personas sobre las que se desea incidir.
3. Asentar las opciones por defecto (o defaults). Los defaults son posiciones iniciales que no suponen un coste cognitivo para las personas. Apuestan, en esencia, por las inercias sobre el comportamiento que los automatismos tienden a propiciar. Por tanto, si se establecen determinadas opciones por default rara vez, dado que la racionalidad implica costes cognitivos, el sujeto cambiará su decisión. Por ejemplo, la inscripción automática a servicios de salud, o la donación de órganos como opción por defecto pueden terminar siendo benéficas para grupos específicos de la sociedad.
4. Fortalecer la retroalimentación. Consiste en proporcionarle a los individuos la información necesaria y simplificada para que reconozcan las implicaciones de un curso de acción a escoger. En este caso, hacerle presente a un individuo la información concreta sobre un asunto sobre el que debe elegir puede sugerirle que su comportamiento ha sido correcto o incorrecto, y que, en consecuencia, debe cambiar su conducta o mantenerla.
5. Prever las expectativas de error. Frente a la tendencia de los individuos a cometer errores sistemáticos, los nudges deben preverlos a través de instrumentos que contemplen la mayor cantidad de posibilidades.
6. Simplificar las estructuras de decisiones complejas. Conforme las opciones se hacen más numerosas, las personas requieren de una estructura que les ayude a organizar sus preferencias en relación con sus necesidades. Por ende, los nudges tienen la obligación de simplificar esas estructuras de forma oportuna. Un sistema que facilita esta simplificación, por señalar un ejemplo, es el de los buscadores en Internet que sugieren páginas de acuerdo a búsquedas previas. (ibid., pp. 922-923).

La sumatoria de estos principios y criterios, propios de la arquitectura de las decisiones, fortalece las capacidades organizacionales de las entidades que se dedican a la construcción de empujones conductuales. Tomando en consideración lo establecido hasta el momento en torno a los eca y a los principios de la arquitectura de la decisión, se puede valorar otra definición de los nudges, un tanto distinta a la referenciada en el capítulo anterior.

De acuerdo con Ly, Mazar, Zhao y Soman (2016, p. 142): “Un empujón de comportamiento es cualquier aspecto de la arquitectura de la decisión que altera el comportamiento de la gente en una forma predecible sin prohibir cualquier opción o significativamente cambiando sus consecuencias económicas. Para contar como un simple empujón de comportamiento, la intervención debe ser fácil y barata para evitar. Los empujones de comportamiento no son mandatos.”

La definición anterior comparte algunas de las valoraciones señaladas con antelación por Thaler y Sunstein en torno al paternalismo libertario. Sin embargo, a diferencia de la primera definición, la de estos especialistas del comportamiento pone su mirada sobre los criterios clave de la arquitectura de las decisiones.

Dichos especialistas agregaron a lo antedicho lo que se muestra a continuación: “En lugar de imponer restricciones o cambiar incentivos económicos, los empujones de comportamiento influyen en el comportamiento al cambiar la forma en la que las opciones son presentadas en el ambiente” (ibíd., p. 143).

Para que los empujones conductuales influyan de manera efectiva en el comportamiento no sólo deben considerarse las particularidades de los efectos marco, sino las características propias del contexto de la decisión. Así, frente a una situación sobre la que se desea incidir, el arquitecto de la decisión debe determinar el resultado esperado con antelación.

Para que esto sea posible, en el escenario interno de construcción de hipótesis con perspectiva de implementación conductual, deben hacerse algunas preguntas esenciales como las siguientes: ¿Qué tipo de comportamiento se desea alentar o desalentar?

Además, a través del nudge, ¿a qué tipo de dimensión, consciente o inconsciente, del individuo se apelará? ¿La intervención se verá reforzada por comportamientos impuestos por las normas sociales o por los modelos mentales del individuo? ¿Se pretende impulsar el autocontrol de los individuos o activar un comportamiento deseado desde el exterior?

En función de estas últimas interrogantes se estiman las dimensiones principales que acompañan la creación y desarrollo de los empujones conductuales. A continuación se enlistan de manera más puntual las dimensiones usadas en la elaboración de los nudges:

- Dimensiones de intervención:
  1. Impulsar el autocontrol vs activación de un comportamiento deseado
  2. Comportamientos impuestos desde el exterior vs autoimpuestos
  3. Dimensión consciente o inconsciente
  4. Alentar vs desalentar.

La primera dimensión establece si un empujón debe ser orientado hacia el autocontrol, en aras de ayudar a las personas a mantener la continuidad con respecto a una decisión determinada, o si, en cambio, el empujón debe estar encaminado a activar un comportamiento desde el exterior; ello con la finalidad de influir sobre una decisión que al sujeto le resulta indiferente en el contexto de la decisión, o a la que no le ha prestado la atención debida.

Por tanto, y siguiendo este razonamiento, activar conductas latentes en el sujeto dependerá de la exposición y presencia que se le dé a las condiciones en las que dichas normas se hacen prominentes.

Sobre el primer elemento, acciones como contribuir a un plan de jubilación, a fomentar el ahorro, o a mejorar la salud con planes de acondicionamiento físico, son ejemplos del uso de nudges con base en el autocontrol de los individuos.

La segunda dimensión, bastante relacionada con la anterior, determina si un empujón conductual puede ser adoptado voluntariamente. Los empujones autoimpuestos son adoptados por individuos que desean modificar sus patrones de conducta en función de necesidades o exigencias que generalmente no tendrán recompensas inmediatas.

Por ejemplo, el ahorro para el retiro, las reducciones a las líneas de crédito, o el deseo de dejar un vicio asociado al tabaco, al alcohol u otras sustancias, responden a la lógica de los empujones autoimpuestos. En cambio, los nudges impuestos desde el exterior no requieren que la gente voluntariamente los busque. Moldean pasivamente el comportamiento debido a la forma en la que se presentan las opciones disponibles.

La tercera dimensión estima si un empujón le permitirá al sujeto construir procesos de autorreflexión sobre el contexto de su decisión. Así, el arquitecto de las decisiones considerará si la orientación de este empujón guiará a las personas a asumir un enfoque más cognitivo y deliberado de la toma de decisiones, eliminando con ello algunos de los efectos persistentes de los heurísticos y los sesgos cognitivos, o si se preferirá guiar el comportamiento por el sendero de los pensamientos automáticos subyacentes, bien influenciados por efectos específicos ya conocidos.

En este sentido, los empujones conductuales inconscientes incluyen el uso de las emociones para enmarcar las decisiones y orientarlas hacia la construcción de sensaciones positivas o negativas sobre determinados asuntos relevantes para el sujeto decisor (Thaler, 2018).

Por último, la cuarta dimensión considera si la utilización del empujón alentará o desalentará comportamientos concretos. Los empujones conductuales que tienden a alentar facilitan la iniciación o continuación de un comportamiento particular. Por el contrario, los empujones que desalientan comportamientos dificultan o impiden el desarrollo de decisiones que se consideran generalmente indeseables.

Una vez analizadas y contempladas las dimensiones más importantes del proceso de construcción y selección de elementos para los empujones conductuales, es indispensable sintetizar todo lo que se ha señalado hasta el momento.

Sobre la metodología para el diseño de empujones conductuales puede decirse que: 1) se fundamenta en el desarrollo de ensayos controlados aleatorios; en estos ensayos los participantes se seleccionan al azar con el objetivo de responder a una serie de preguntas, en contextos específicos de decisión, basados en distintos tipos de intervención dirigida, con el propósito de estimar sus resultados, mejorar los mecanismos de intervención y calibrar de una forma más adecuada tanto los principios psicológicos del enmarcado, como las dimensiones del empujón conductual a utilizar; 2) el desarrollo de la arquitectura de las decisiones suele estar relacionado con la implementación de criterios analíticos establecidos por organizaciones como el equipo de ideas conductuales del Reino Unido; dichos criterios se resumen en cuatro ejes que van desde la definición del resultado, pasando por el entendimiento del contexto y la construcción detallada de la intervención, hasta arribar a la ejecución de las intervenciones, el aprendizaje posterior y la adaptación necesaria para llevar a cabo una política de tipo nudge; 3) para conseguir el resultado esperado en el momento de la definición de la intervención conductual, es esencial determinar y seleccionar el tipo concreto de empujón que se utilizará.

Por ello, para escogerlo y delimitarlo, se deben establecer las dimensiones principales a las que los nudges apelarán en el momento de la toma de decisiones: en este caso, se tendrá que establecer con antelación si la intervención tipo nudge estará enfocada a alentar o desalentar un comportamiento, haciéndolo de manera consciente o inconsciente para el sujeto, apelando a comportamientos autoimpuestos o impuestos por actores externos a la decisión, y, por último, determinando si con ello se tratará de fomentar el autocontrol de los individuos o si se buscará, por el contrario, la activación de un comportamiento deseado.

El siguiente cuadro 4.1 resume esencialmente todas las consideraciones anteriores.

**Cuadro 4.1. Metodología para el diseño de empujones conductuales**  
**Metodología para el diseño de empujones conductuales**

<b>Mecanismo de intervención: Ensayos Controlados Aleatorios</b>		
<b>Ejes de diseño</b>	<b>Principios de diseño</b>	<b>Dimensiones de diseño</b>
1. Definir el resultado	1. Establecer los incentivos correctos	1. Impulsar el autocontrol vs activación de un comportamiento deseado
2. Entender el contexto	2. Desarrollar mapas mentales	
3. Definir la intervención	3. Asentar las opciones por defecto	2. Comportamientos impuestos desde el exterior vs autoimpuestos
4. Probar, aprender, adaptar	4. Fortalecer la retroalimentación	3. Dimensión consciente o inconsciente
	5. Prever las expectativas de error	

6. Simplificar las  
decisiones  
complejas

4. Alentar vs  
desalentar

El cuadro se realizó con la información proporcionada por el BIT y Nikki Pfarr (2016).

Además de todos los elementos expresados hasta el momento, juzgo necesario retomar algunas cuestiones relacionadas con los efectos y sesgos cognitivos analizados en el capítulo anterior.

Cuando se formulan los nudges y se decide el tipo de intervención, es de vital importancia establecer las opciones no sólo en función de la presencia de los efectos marco, sino en función de otros efectos como el efecto certidumbre y el de reflexión, el sesgo del optimismo ilusorio, el del statu quo y el sesgo del presente.

Debe recordarse que los individuos toman decisiones considerando el punto de referencia concreto que se les presenta en lugar de los estados finales del contexto de la decisión. Además, las unidades en las pérdidas pesan más que las unidades en las ganancias. Por ende, el arquitecto de las decisiones debe tomar en consideración estos elementos y formular las opciones que se le presentarán al sujeto –evaluando también el tipo de empujón que se ha seleccionado–, considerando criterios que enfatizen, primordialmente, las ganancias y que, a su vez, minimicen las pérdidas (o viceversa).

De acuerdo con Nikki Pffar (2016, pp. 23-32), al momento de diseñar empujones conductuales se deben tomar en cuenta los siguientes consejos:

1. Para alentar un comportamiento o su selección por encima de otro, se deben enfatizar las ganancias asociadas a dicho comportamiento en vez de sus pérdidas.
2. Para desalentar un comportamiento o su selección, es necesario volverlo indeseable, haciendo énfasis en las pérdidas asociadas a dicho

comportamiento. En este sentido, se debe resaltar este efecto mediante la asociación de pérdidas adicionales con la opción indeseable.

3. Para hacer que las pérdidas múltiples parezcan menos desalentadoras, se debe juntarlas en una sola.
4. Para hacer las ganancias múltiples más placenteras, es necesario separarlas conceptualmente, y temporalmente si es posible.
5. Para alentar a la gente a seleccionar una opción específica, habrá que convertir esa opción en la predeterminada [default]; asimismo, para desalentar a gente a seleccionar una opción, no habrá que convertirla en el default.
6. Para alentar a la gente a seleccionar una opción o comprometerse con comportamientos donde los resultados positivos son tardíos, es esencial introducir beneficios presentes para que el resultado deseado sea más atractivo.
7. Para alentar a la gente a seleccionar una opción o involucrarse en un comportamiento que normalmente es asociado con una pérdida, será necesario retrasar las pérdidas para que se produzcan en el futuro.

Se debe recordar que las reflexiones sobre los efectos de certidumbre y de reflexión en los ámbitos relacionados con las ganancias y las pérdidas responden a los criterios más importantes de la teoría prospectiva.

En ésta, como se observó anteriormente, suele presentarse una constatación de sensibilidad decreciente que le otorga un peso superior a las unidades en las pérdidas. Es debido a este factor psicológico que a los sujetos se les deben presentar las pérdidas agrupadas como si fuesen una sola y, de ser posible, proyectándolas hacia el futuro.

En cambio, las ganancias se deben presentar por separado ya que suelen otorgar la sensación ilusoria de bienestar que permite mantener un curso de acción por periodos más prolongados. Además de los consejos de Pfarr, Thaler (cit. En Pfarr,

2016, p. 24) señaló que para aminorar los impactos de la sensibilidad decreciente se le debe mostrar a los sujetos información correspondiente a un posible curso de acción estimando las consecuencias de la aversión al riesgo en el dominio de las ganancias y la propensión al riesgo en el dominio de las pérdidas. Dice Thaler, sobre esta cuestión, lo siguiente:

Quando una pequeña pérdida es emparejada con una ganancia grande, la pequeña pérdida puede más fácilmente ser pasada por alto y/o el impacto neto se siente menos doloroso que si la pérdida se presentara por sí misma. De esta misma forma, cuando una pequeña ganancia es emparejada con una pérdida grande, la pequeña ganancia puede ser pasada por alto. Por esta razón, es más beneficioso separar la pequeña ganancia y presentarla por separado, como una especie de “rayo de luz”.

Como puede observarse, la metodología para el diseño de nudges incorpora toda una gama de conocimientos que devinieron de múltiples análisis de la conducta esbozados por diversos psicólogos cognitivos y economistas del comportamiento, como Kahneman y Tversky, y Thaler y Sunstein.

Es a partir de estos análisis ponderados del comportamiento que se comenzaron a diseñar las primeras estrategias de intervención dirigida para el sector privado. La publicidad y el marketing han sido, por ejemplo, dos de las estrategias de mercado y de posicionamiento de productos y servicios que han sabido utilizar de forma adecuada las particularidades de los heurísticos y sus efectos y sesgos derivados. Por su parte, en el ámbito público, hasta hace no mucho tiempo, se comenzaron a tomar en consideración estos mismos criterios psicológicos.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> En *El filtro burbuja* (2017) el activista político Eli Pariser relató cómo diversas empresas se valen de los sesgos cognitivos y los heurísticos para mantener cautivos a los potenciales consumidores en internet. Empresas de perfil bajo que se dedican al tráfico de información, como Acxiom y BlueKai, comercializan los datos de las personas a través de sus búsquedas por internet (tras instalar una cookie) para ofrecerles productos relacionados. Por su parte, en *El enemigo conoce el sistema* (2019), de la periodista Marta Peirano, se hacen patentes, entre otras cosas, las formas en las que la ciencia ha ayudado a la publicidad y al marketing, al grado de que la industria de los olores y fragancias, de la que se desprende la International Flavors & Fragrances (una de las firmas más grandes del mundo), aplique estrategias de manipulación a través de sus fragancias para aumentar las ventas potenciales de sus clientes. Sus fórmulas millonarias evocan los olores más placenteros para nuestro cerebro, enmarcando nuestras posibles decisiones hacia el consumo de aquellos productos con dichos aromas.

En consecuencia, este tipo de conocimientos de índole conductual abren el abanico de posibilidades en el escenario de los asuntos públicos y de las políticas centradas en el bienestar social. Para recalcar la importancia de estos conocimientos y su aplicación, el uso de las herramientas cognitivas debe orientarse hacia la clara definición de las capacidades, posibilidades y limitaciones de la intervención conductual.

La sumatoria de los conocimientos y capacidades de la intervención conductual permitirá desarrollar de una manera más íntegra una inteligencia crítica que pueda ser aplicada y mejorada al interior del enfoque conductual de gobierno. Por consiguiente, mejorar los procesos mediante los cuales los funcionarios, de la mano de los arquitectos de las decisiones, cambian sus perspectivas sobre el comportamiento humano hará posible, a la larga, diseñar mejores instrumentos de injerencia en la esfera de las decisiones individuales y sociales.

En pocas palabras, comprender la conducta partiendo de sus características esenciales, es decir, desde los pensamientos automáticos, los pensamientos por normas sociales y por modelos mentales, supondrá una transformación en el entendimiento de los criterios con los que se juzgan los actos de las personas y sus contextos de decisión.

Ser más consciente de que las personas tienden a decidir generalmente en función de las ganancias y pérdidas posibles no sólo fortalece la perspectiva del egoísmo y del utilitarismo racional, sino que la robustece atribuyéndole factores empíricos que inciden en el momento de la decisión, y que pueden hacer visibles consecuencias subjetivas no deseadas pero detectables y mensurables si se les analiza de manera apropiada.

En el segundo y último apartado de este capítulo se analizará, de forma práctica, la metodología que permite diseñar empujones conductuales contrastando sus

supuestos con un par de casos de éxito en los que la utilización del enfoque conductual obtuvo resultados favorables. Veamos, pues, las particularidades de estas estrategias de intervención.

#### **4.2. El empujón como pilar esencial de la política de orientación conductual**

Para comprender de forma clara como opera el empujón conductual y cuáles son sus beneficios es necesario referir algunos de los casos en los que se ha utilizado de manera óptima y eficiente.

En este trabajo se revisarán dos casos. El primero es un caso vinculado con el aumento de la recaudación de impuestos en Guatemala durante el 2014. El segundo, por su parte, se relaciona con el uso de tecnologías de la educación en Estados Unidos durante el 2017.

Este último caso es relevante porque denota la importancia de las opciones por defecto y la subestimación que de ella hacen los tomadores de decisiones al momento de interpretar la conducta de los individuos. Con estos dos casos se demuestra, a mi juicio, que la utilización y el enmarcado consciente de determinados heurísticos y sesgos presentes en los individuos pueden orientar de forma adecuada tanto los resultados como la conducta de las personas.

Además, es necesario mencionar que el primer caso tratará de corroborar la importancia de los pensamientos guiados por normas sociales mientras que el segundo se centrará, en esencia, en el pensamiento por modelos mentales y sus consecuencias.

##### **Primer caso. Guatemala**

En junio de 2014, en colaboración con el Banco Mundial, el BIT realizó una serie de ensayos controlados aleatorios que tuvieron la intención de poner a prueba diversas hipótesis sobre el comportamiento. El objetivo primordial era incrementar la

recaudación fiscal y el pago de impuestos. Para ello se efectuaron diversas intervenciones sobre una muestra que contempló un total de 43,389 individuos. Dicha muestra fue dividida en varios grupos de poco más de siete mil personas (7230, aproximadamente).

A cada grupo se le aplicó un enfoque conductual distinto, que consistió en la entrega de un mensaje o carta que establecía las obligaciones de los individuos en torno al pago de impuestos.

Estas cartas estuvieron acompañadas por múltiples mensajes que, a su manera, incorporaban diferentes hipótesis sobre la conducta. Por ejemplo, a algunas cartas se les agregaron enmarcados sobre ganancias y pérdidas, o sobre normas sociales que involucraban la cooperación condicional de las personas. Pasaré a revisar a detalle estos elementos.

Como se comentó con antelación, a los integrantes de la muestra se les entregaron diferentes mensajes. Antes de la realización de los ensayos controlados aleatorios, las autoridades guatemaltecas habían emitido un mensaje –que llamaremos mensaje original–, a algunas poblaciones y ciudades a lo largo del país. Por su parte, para los ECA del BIT se dividieron los mensajes en distintos grupos con diferentes hipótesis de intervención conductual. Al primer grupo, considerado grupo de control, no se le proporcionó ninguna notificación.

Al segundo se le proporcionó el mensaje original. Al tercero se le proporcionó la carta con algunas modificaciones del BIT que estimaban el enmarcado en función de ganancias y pérdidas. Al cuarto grupo, además de las ganancias y pérdidas, se les complementó el comunicado con alusiones al sentido de pertenencia y al orgullo nacional, entendidos éstos como modelos mentales de los que las personas dispondrían al momento de leer el mensaje.

En cambio, al quinto grupo se le proporcionó un mensaje orientado en función del pensamiento por normas sociales que sugería notificaciones como la siguiente: “El 65% de los guatemaltecos declararon sus impuestos a tiempo, usted es parte de una minoría de guatemaltecos que no ha presentado su declaración de impuestos” (BIT, 2015, p. 138).

Por último, al sexto grupo se le proporcionó un mensaje centrado en resaltar el interés egoísta. Las características de este tipo de mensaje se explican de la siguiente manera: dado que asumir las pérdidas –sean monetarias o simbólicas– tiene un peso bastante considerable en la psique humana, cuando un sujeto interioriza dichas pérdidas lo hace respondiendo, principalmente, a sus intereses egoístas (y aparentemente más racionales).

Por tanto, el mensaje presentado al último grupo destacó las pérdidas que los individuos enfrentarían de no pagar sus impuestos, tanto en el ámbito de las sanciones futuras como en el de los perjuicios en la relación que dichos sujetos entablarían con la agencia encargada del cobro de impuestos en el mediano y corto plazo. El siguiente cuadro 4.2 sintetiza la metodología empleada para la realización de esta intervención tipo nudge.

#### **Cuadro 4.2. Metodología para el diseño de una intervención tipo nudge para el pago de impuestos**

**Metodología para el diseño de empujones para el pago de impuestos en Guatemala, 2014**

	<b>Ejes del Diseño</b>	<b>Principios de diseño para esta intervención</b>	<b>Dimensiones del diseño</b>
<b>Definición del resultado</b>	Aumentar el pago de impuestos	El establecimiento de los incentivos correctos	Activación de un comportamiento deseado (pago de impuestos)
<b>Contexto</b>	Toma de decisiones en materia fiscal y de impuestos en Guatemala, 2014	Simplificar las decisiones complejas	Comportamiento impuesto desde el exterior (impuesto por las autoridades fiscales)

Intervención	Tipo Nudge		Dimensión consciente
<b>Etapa de Prueba</b>	1° Enmarcando mediante uso de sesgos cognitivos	Muestra N= 43,389	Se busca alentar el comportamiento
	2° Enmarcando + sentido de pertenencia (uso de modelos mentales disponibles)		
	3° Enmarcando + pensamiento por normas sociales		
	4° Enmarcando + interés egoísta	Se estiman los resultados y se adapta la intervención más adecuada	

Behavioral Insights Team (2016).

Como se puede apreciar en el cuadro 4.2, la definición del resultado supuso el aumento del pago de impuestos en el contexto de la toma de decisiones en materia fiscal, recurriendo a una intervención tipo nudge.

Para comprobar las diferentes hipótesis sobre el comportamiento y, con ello, determinar el diseño más eficiente y óptimo, fue necesario, en la etapa de prueba, comparar diferentes tipos de intervención.

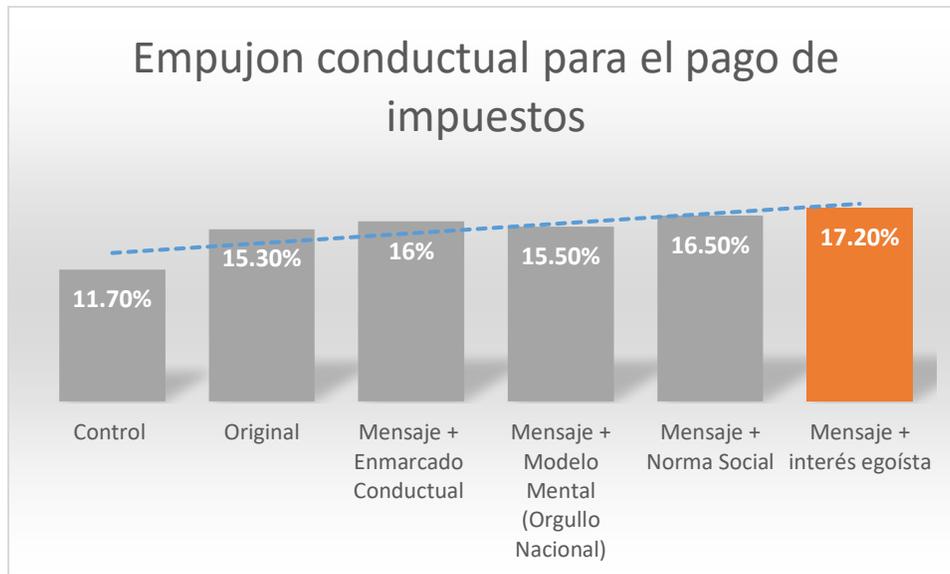
Los principios del diseño de esta intervención establecieron los incentivos correctos y simplificaron las decisiones complejas –en este caso, las decisiones vinculadas con procesos fiscales e impositivos–.

Además, y siguiendo las dimensiones del diseño, lo que se trató de conseguir con las intervenciones fue, en síntesis, lo siguiente: 1) activar un comportamiento deseado, en este caso el aumento del pago de impuestos; 2) determinar que el comportamiento deseado es un comportamiento impuesto desde el exterior –es decir, impuesto por las autoridades fiscales correspondientes (el SAT de

Guatemala)–; 3) realizar la intervención apelando a la dimensión consciente y atenta de los sujetos; 4) y alentar el comportamiento en lugar de desalentarlo.

Con lo anterior en mente, los especialistas del BIT procedieron a probar cuatro diferentes tipos de intervención que fueron comparadas, por una parte, con el grupo de control que no recibió ningún tipo de intervención, y, por otra, con el grupo que contenía el mensaje original mandado por las autoridades guatemaltecas anteriormente. Los resultados arrojaron lo que se muestra a continuación:

**Grafico 2. Comparativa de intervenciones conductuales tipo nudge**



Cada porcentaje refiere al total de contribuyentes de cada grupo que hicieron su declaración fiscal y el pago de impuestos correspondiente (Behavioral Insights Team, ibíd.).

Del total de la muestra de 43,389 personas, los grupos presentaron los resultados mostrados en el gráfico 2: sin intervención, el 11.70% del grupo de control declaró sus impuestos (846 personas); el mensaje original sirvió para que el 15.30% de los integrantes de este grupo declarara sus impuestos (1106 personas); con el enmarcado de ganancias y pérdidas hubo un ligero aumento para el siguiente grupo, ya que el 16% respondió de forma positiva (1157 personas); en cambio, el usar el modelo mental asociado al sentido de pertenencia con alusión al orgullo nacional no obtuvo un resultado considerablemente distinto, ya que sólo el 15.5% de los

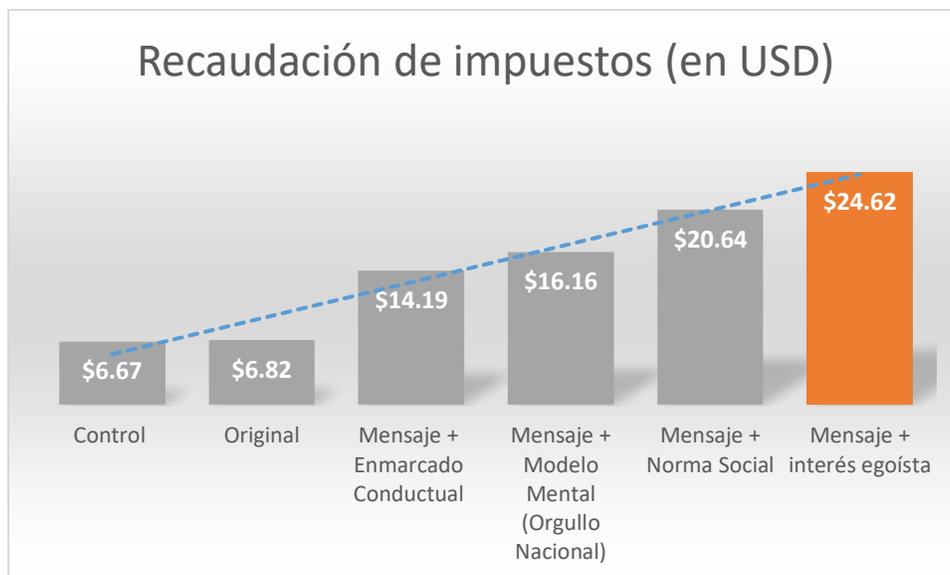
integrantes de este grupo declaró sus impuestos (1120 personas); por último, las intervenciones que tuvieron mejores resultados fueron la intervención basada en normas sociales y la intervención basada en pérdidas e intereses egoístas, obteniendo un total de 16.5% de las declaraciones para la primera (1193 personas), y 17.2% para la segunda (1244 personas).

Esto se explica de la siguiente forma: en el contexto de decisiones en materia fiscal e impositiva, para los guatemaltecos el comportarse de acuerdo a como lo hace la mayoría los orilló a modificar su conducta de manera similar.

Por su parte, en el entendido del mensaje enfocado en el interés egoísta, que fue el más eficiente y, por tanto, supuso la intervención tipo nudge más óptima para este contexto de decisión en materia de pago de impuestos, el poner sobre aviso a los individuos sobre las pérdidas, en este caso haciéndoles saber a las personas que su comportamiento no era el más adecuado y que, por ende, si continuaban con él las consecuencias serían estimadas en pérdidas, pareció haber arrojado los resultados más efectivos.

Entre la no intervención y la intervención con empujón conductual abocada al interés egoísta hubo una diferencia considerable de 5.5 puntos porcentuales. Por su parte, entre el mensaje original y éste último hubo una diferencia de casi dos puntos porcentuales (1.9%). Esta diferencia podrá no parecer significativa, pero lo cierto es que si la entendemos partiendo de las cifras monetarias obtenidas en pago de impuestos, la cuestión cambia bastante.

### **Gráfico 3. Cantidad promedio de impuestos pagada por grupo**



Behavioral Insights Team (2016).

Como puede apreciarse en el gráfico 3, entre la no intervención y la intervención óptima hay una diferencia de casi 18 dólares (72.91%). Esta diferencia significativa se hace presente porque no todos los integrantes de un grupo determinado pagan la misma cantidad de impuestos.

Algunos, como es evidente, adquieren obligaciones fiscales distintas a las de los demás. Cabe señalar, en consecuencia, que las intervenciones a modo de empujones conductuales centradas en las normas sociales o en los intereses egoístas basados en pérdidas monetarias, parecen ser las más adecuadas para hacer frente a los problemas relacionados con la recaudación fiscal y el pago de impuestos.

Sin embargo, esta última consideración no debe estimarse como una consideración definitiva sino como una muestra de lo que puede funcionar en un escenario de recaudación fiscal como el guatemalteco.

El contexto de decisión, en este caso el dado para el pago de impuestos en Guatemala, puede variar de un espacio geográfico y cultural a otro. No en todos los contextos socioeconómicos o sociopolíticos se darán los mismos resultados. Por eso es importante realizar diversas intervenciones con el objetivo de probar la mayor cantidad de hipótesis posibles.

Así, con este aprendizaje adquirido, los especialistas del BIT procedieron a adaptar estos resultados en aras de ampliar, a la postre, la base de individuos de la muestra. Futuras investigaciones determinarán la eficiencia de este tipo de intervenciones en el pago de impuestos con base en el uso de los empujones conductuales.

### **Segundo caso. Estados Unidos**

Ahora pasaré a comentar otro caso en el que el uso de los empujones conductuales presentó resultados favorables. Con ello en mente, explicaré las particularidades de una intervención tipo nudge que involucró dos componentes trascendentales de la perspectiva conductual: el uso de las opciones por defecto y las consecuencias perjudiciales que la utilización de modelos mentales y sesgos cognitivos, como el sesgo del optimismo ilusorio, pueden acarrear en determinados contextos clave de decisión.

El caso concreto fue desarrollado por los académicos estadounidenses Bergman y Rogers en el 2017. Ambos trataron de determinar el impacto de las opciones por defecto en el uso de nuevas tecnologías para la educación. Su intervención conductual habría sido diseñada, en esencia, de la siguiente forma:

#### **Cuadro 4.3. Metodología para el diseño de una intervención tipo nudge para el uso de nuevas tecnologías en materia de educación**

**Metodología para el diseño de empujones conductuales en el uso de nuevas tecnologías en materia de educación en Estados Unidos, 2017**

	<b>Ejes del Diseño</b>	<b>Principios de diseño para esta intervención</b>	<b>Dimensiones del diseño</b>
<b>Definición del resultado</b>	Mejores resultados en exámenes y en materias aprobadas por estudiantes de educación básica	Asentar las opciones por defecto (defaults)	Activación de un comportamiento deseado

<b>Contexto</b>	Tomadores de decisiones, especializados en materia educativa, que le sugieren a los padres de familia el uso de las nuevas tecnologías para la mejora de la educación de sus hijos	Prever las expectativas de error	Comportamiento impuesto desde el exterior (impuesto por las autoridades educativas)
<b>Intervención</b>	Tipo Nudge	Simplificar las decisiones complejas	Dimensión inconsciente
<b>Etapa de Prueba</b>	1° Intervención estándar	Muestra N = 4303 Muestra P =130	Se busca alentar el comportamiento
	2° Intervención simplificada		
	3° Intervención por inscripción automática	Se estiman los resultados y se adapta la intervención más adecuada	

Con información de Bergman y Rogers (2017).

El cuadro 4.3 presenta la información más importante sobre los principales tipos de intervención que han sido diseñados para alcanzar un resultado adecuado en términos de eficiencia para el empleo de nuevas tecnologías en materia de educación.

Lo que se trató de construir con esta intervención, en síntesis, fue un empujón conductual que le permitiera a los padres de familia –más precisamente, a una muestra de 4303 padres de familia– optar por la incorporación de procesos de aprendizaje y enseñanza para sus hijos a través de herramientas digitales, como las aulas virtuales y el uso de softwares que los alumnos de educación básica usarían desde sus tabletas o teléfonos celulares.

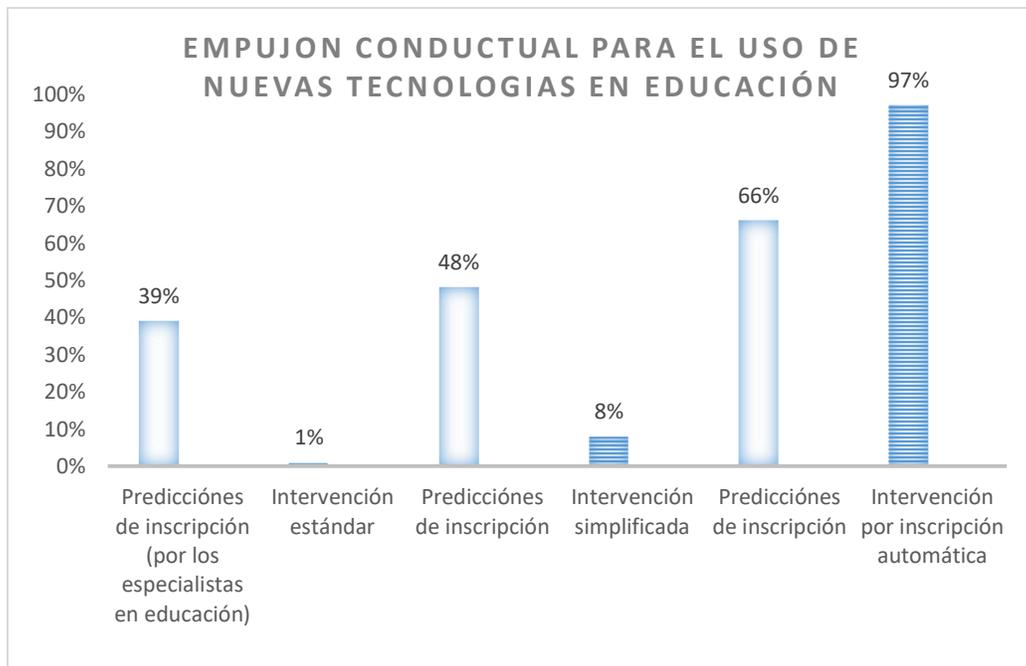
Para que los padres tomarán la decisión sobre el uso de estas nuevas tecnologías, se les dieron diferentes sesiones informativas acompañadas de varias opciones a escoger.

Con la finalidad de determinar la opción más adecuada, en este caso el resultado esperado –qué fue definido con antelación– se ofrecieron tres alternativas distintas que apelaban, cada una de ellas, a diferentes hipótesis sobre la conducta: la primera, una intervención estándar –de carácter racional–, consistió en el envío de un mensaje de texto donde se les explicaba a los padres de familia que podían optar por el uso de esta tecnología mediante su inscripción en la página de internet de la institución correspondiente (por esta opción optaron 773 padres de familia); la segunda, una intervención simplificada, se enfocó en el envío de un mensaje de texto en el que se señalaba que podían inscribirse en el programa de nuevas tecnologías para la educación simplemente respondiendo con la palabra “aceptar” (esta opción fue elegida 825 personas); por último, la tercera opción, una intervención automática (o de inscripción por defecto), indicaba en el mensaje de texto que los padres de familia podían salirse del programa cuando quisieran si respondían al mensaje de texto con la palabra “rechazar” (esta opción fue la preferida por 2705 personas).

Antes de mandar las variaciones en los mensajes de textos a los padres de familia, Bergman y Rodgers le pidieron a 130 especialistas en materia de educación –que, evidentemente, tomaban decisiones de política sobre este tipo de programas– que establecieran las probabilidades de que los padres de familia respondieran afirmativamente a cada alternativa.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

**Grafico 4. Diferentes tipos de intervención y su contraste con las predicciones de los especialistas en educación**



Con información de Bergman y Rogers (2017).

El gráfico 4 muestra que los especialistas en materia de educación guiaron sus predicciones recurriendo de forma inconsciente al sesgo del optimismo ilusorio ya que, en función del contexto, sobrestimaron las probabilidades de que los padres de familia optaran por la intervención estándar, y subestimaron las probabilidades de que prefirieran la inscripción automática.

Esto se manifestó –sugiere la hipótesis– porque estos especialistas consideraron que los padres de familia tienden a prestar la suficiente atención a todo lo relacionado con la educación de sus hijos. Por tanto, el hecho constatado por Bergman y Rogers demuestra que tanto la respuesta simplificada como la inscripción a través de una página de internet implican un coste cognitivo que los padres de familia no siempre están dispuestos a gastar.

En situaciones como ésta, la inscripción automática, que debe considerarse como la opción por defecto, parece arrojar mejores resultados. A diferencia del empujón conductual anterior, el empujón que aquí se manifestó apela, en las dimensiones del diseño, al comportamiento inconsciente de los sujetos.

Mientras no se presente como una carga, la mayoría de las personas preferirá que sus hijos tengan acceso a estas nuevas tecnologías. Sin embargo, la realización de cierto tipo de trámites, por simplificados que parezcan, tenderá a desalentar su utilización. Por ello las opciones por defecto, como la inscripción automática, resultan más efectivas en este tipo de contextos.

Asimismo, que los profesionales de la educación hayan mostrado ciertos errores en sus juicios y apreciaciones sobre la conducta de los padres de familia los pone sobre aviso. Tras haber observado los resultados, estos mismos tomadores de decisiones tienen la posibilidad de cambiar sus perspectivas en favor del uso de este tipo de alternativas por defecto.

Al final, de acuerdo con los académicos que plantearon la intervención tipo nudge, la mayoría de los que optaron por la tercera opción obtuvieron mejores resultados en los exámenes correspondientes, incluyendo una reducción del 10% en los cursos reprobados.<sup>50</sup>

En resumen, lo destacable de los diferentes tipos de intervenciones fue lo siguiente: la hipótesis estándar, de carácter racional debido a que involucraba procesos de inscripción consciente, apenas se tomó en cuenta.

Sólo el 1% de los que optaron por esta intervención (773 personas) completó el proceso de registro. Asimismo, la intervención simplificada (elegida por 825 personas) tuvo únicamente un 8% de registro, mientras que el 97% de los que optaron por la inscripción automática se mantuvo en el programa de uso de tecnologías para la educación.

---

<sup>50</sup> Para conocer de forma completa las particularidades de esta investigación y sus resultados véase: Bergman, Peter; Rogers, Todd. (Septiembre, 2017). "The impact of defaults on technology adoption, and its underappreciation by policymakers". En: *Faculty Research Working Paper Series*. Cambridge: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Harvard.

Cabe señalar que entre la predicción de los especialistas en educación (130 tomadores de decisiones) y la actuación real de los sujetos, persistieron diferencias significativas. Entre la predicción de la primera intervención y la actuación real de los individuos hay una diferencia de 38%; por su parte, para la segunda intervención la disparidad es de 40%, mientras que para la tercera es de 31%.

Estas disimilitudes son bastante reveladoras ya que dan cuenta de la presencia de sesgos cognitivos en los juicios de percepción de los que usualmente toman decisiones en estos contextos. Apelar al uso de empujones conductuales, como el de opciones por defecto que se centran en la dimensión inconsciente de los sujetos mediante el empleo de inscripciones o renovaciones automáticas que se ejecutan siempre y cuando el usuario no esté en desacuerdo con ello, pueden resultar en mejores y más eficientes resultados de política.

## **Conclusiones**

Se ha dicho, hasta el momento, que el enfoque conductual parte de una metodología centrada en reconocer y aprovechar los factores comportamentales de los individuos al momento de tomar decisiones –y, además, que dicho enfoque tiene puntos de concordancia con otras teorías explicativas de la conducta, como la del filósofo Jon Elster–.

Sin embargo, juzgo necesario establecer, en los términos de esta investigación, un cuestionamiento retórico como el siguiente: ¿qué de relevante tiene esta visión centrada en la conducta en relación con el gobierno y las políticas públicas?

Por el momento diré, de manera resumida, que el enfoque conductual no reemplaza las visiones tradicionales en torno a la prestación de servicios y la atención de necesidades propias del gobierno y su administración.

Lo que hace, en síntesis, es centrarse, como su nombre lo indica, en el comportamiento de los individuos asumiendo gran parte de una serie de consideraciones psicológicas relevantes. Es, por consiguiente, un cambio sustancial de razonamiento y de óptica que aprovecha y mejora los conocimientos administrativos previos sobre la racionalidad de los individuos.

Si se examina, en términos generales, la visión tradicional del gobierno, puede observarse que ésta estuvo centrada, fundamentalmente, en la capacidad directiva y unidireccional de los aparatos administrativos para llevar a cabo las funciones y procedimientos correspondientes, atendiendo las necesidades públicas de manera formal y regular a través del tiempo, sin poner especial énfasis en los contextos de decisión.

Es decir, el enfoque de gobierno tradicional era un enfoque que se centraba más en la realización de los procesos que en la calidad de los resultados. Eso ha ido cambiando, de manera sustancial, con la incorporación de perspectivas más gerenciales. Dichas perspectivas se centraron, más que en los procesos y en la prestación regular de servicios y desarrollo de políticas gubernamentales, en los resultados y en la calidad de los mismos mediante la optimización y la eficiencia de los recursos disponibles.

Pero el perfeccionamiento de modelos como el de la nueva gerencia pública estuvieron basados, en su mayoría, en consideraciones exclusivamente racionales sobre los procesos decisionales, tanto de los individuos como de los funcionarios encargados de brindar servicios públicos y formular, diseñar y ejecutar políticas públicas.

Además, la nueva gerencia pública, cuando menos en sus inicios, no consideró oportuno incluir a otros actores en los procesos de decisión; cuestión que limitaba, dicho sea de paso, las capacidades directivas propias de las estructuras continuistas de mando y control jerárquico, ya que no siempre producían los efectos esperados –al menos hasta la consolidación de la gobernanza como patrón de dirección de la sociedad–.

Estas fallas, sumadas a las fallas anteriores de la burocracia y la administración científica tradicional, supusieron un cambio de perspectiva que fue generalmente respaldado y fomentado por diversas organizaciones de la iniciativa privada y de la sociedad civil.

Las exigencias y necesidades de la vida pública, así como las nuevas problemáticas surgidas de la globalización de los mercados y de la ampliación de las democracias contemporáneas, modificaron no sólo el establecimiento de las relaciones entre particulares, sino las relaciones entre estos particulares y las instituciones públicas y privadas de la sociedad.

Las fallas asociadas a los problemas de cálculo en el ámbito del gobierno se relacionan no sólo con la asignación de los presupuestos y con la estructuración de los procesos internos de la administración, sino con una perspectiva generalmente errada sobre la actuación de los individuos bajo contextos de incertidumbre.

Dicha perspectiva establece consideraciones tales como la invariancia en las decisiones individuales. Por ejemplo, señalar que una decisión de política debe guiarse por criterios como la invariancia, es decir, partir de la suposición de que si la gente prefiere A sobre C también preferirá B sobre C puede tener consecuencias perjudiciales en materia de recursos y costos administrativos.

Por ello, para corregir dichas estimaciones, uno de los primeros acercamientos desde la óptica del gobierno a la actuación real de los sujetos se ha dado mediante

el análisis de la racionalidad limitada propuesto por Simon a mediados del siglo pasado.

Al incluirse el factor de la racionalidad limitada en los criterios de formulación de política pública –y en los criterios del gobierno en general– se ha asumido una perspectiva más completa sobre las posibles respuestas de los individuos y las colectividades a las propuestas de intervención hilvanadas desde el gobierno.

Dicho factor ha influido, dicho sea de paso, en las consideraciones posteriores del modelo gerencial sobre la calidad de los servicios, la evaluación de los procesos de política y la adecuada atención, con base en esos mismos criterios de racionalidad, de las necesidades de la población.

Bajo esta misma lógica, el enfoque conductual de gobierno no hace más que intensificar y mejorar los criterios tradicionales de la racionalidad limitada y del modelo gerencial, incorporando consideraciones que permiten comprender y analizar las fuerzas irracionales del comportamiento humano, usualmente asociadas con las creencias, hábitos, costumbres y suposiciones que guían la conducta y, en consecuencia, la toma de decisiones individuales y colectivas. Como se comentó con antelación, partir de una suposición errónea, como la de la invariancia, puede tener consecuencias perjudiciales al momento de formular una política pública o asignar un presupuesto.

Del mismo modo, partir únicamente de la racionalidad limitada para comprender los procesos de pensamiento y las conductas de las personas se vuelve insuficiente e ineficiente en términos tanto económicos como administrativos.

Por eso el enfoque conductual supone la incorporación de una serie de ventajas en términos de comprensión y de análisis de los posibles cursos de acción de los que los individuos dispondrán si se realiza un determinado tipo de intervención. Este conocimiento, y su aplicación derivada, tienen la intención de reducir los costos en

la implementación y en la evaluación de políticas. Y ello será posible, al menos en teoría, dada su efectividad para determinar los sesgos cognitivos presentes en el momento en el que las personas toman decisiones.

Sobre esto último, dijo el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial del 2015, que nadie está exento de estos sesgos cognitivos, ni los profesionales del desarrollo que se encargan de formular políticas para países con altos índices de marginación o de pobreza.

Incluso, esos mismos sesgos pueden intervenir en sus criterios de diseño e intervención. La relevancia e importancia del modelo conductual reside, por tanto, en las posibilidades que tiene para contrastar sus suposiciones e hipótesis con la realidad a través de los sesgos cognitivos.

Así, mediante la construcción de diseños adaptables en términos del reconocimiento de los sesgos presentes al momento de tomar una decisión determinada, es posible construir intervenciones que también sean adaptables y que, al mismo tiempo, sean capaces de reconfigurar las elecciones posibles sobre las políticas a implementar.

En estos argumentos, en síntesis, es donde radican las aportaciones del enfoque conductual al estudio y análisis de los procesos de gobierno. Además de complementar la teoría normativa actual, vinculada con el análisis racional de la toma de decisiones sobre política pública, también permiten establecer nuevos criterios que modifican en mayor o menor medida la configuración tradicional sobre los procesos administrativos.

En síntesis, el enfoque conductual de gobierno es un enfoque novedoso que incorpora a los procesos administrativos tradicionales, consideraciones y estimaciones relacionadas con los factores psicológicos de los individuos. La

revisión de estos factores, por su parte, permite una comprensión más completa de la conducta y, por ende, de los estudios derivados de su observación.

La integración de los criterios conductuales a la gestión del gobierno, y la construcción de modelos comportamentales orientados a la toma de decisiones en materia de políticas públicas, han modificado la visión característica de los procesos administrativos, complementándolos con los análisis de las particularidades de los elementos irracionales que rigen la conducta humana.

Como se observó a lo largo de esta investigación, el enfoque conductual de gobierno no reemplaza las visiones más convencionales de los aparatos administrativos del gobierno. Lo que hace, en esencia, es agregar a la discusión de los procesos vinculados con la gestión pública, diversos conocimientos y experiencias asociadas al comportamiento, como los efectos derivados de los heurísticos, el pensamiento automático, las normas sociales y los modelos mentales, además de los sesgos cognitivos y los efectos marco.

Esta dinámica de análisis variado permite conformar la estructura base de la arquitectura de las decisiones en el gobierno, además de incorporarla, a su vez, en los procesos de definición de los problemas públicos y en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Por tanto, con la revisión de los principios esenciales del análisis de la conducta y del diseño inteligente de herramientas cognitivas expuestas hasta el momento, se trató de corroborar la hipótesis de que a mayor conocimiento de las particularidades relacionadas con la presencia de ciertos efectos psicológicos relevantes, es factible diseñar intervenciones de índole pública más efectivas en el contexto de la toma de decisiones de los individuos.

Con ello no sólo se apuesta por el bienestar de las personas, sino por la generación de procesos de autorreflexión sobre las decisiones y acciones que escogemos

diariamente. La teoría prospectiva de Kahneman y Tversky tiene inherentemente esta intención.

Mediante la explicación detallada de la existencia de estos efectos, como los efectos de certidumbre y de reflexión, nuestra comprensión de la naturaleza y condición humana en materia de decisiones se amplía notoriamente. Por consiguiente, la perspectiva racional sobre las decisiones pasa a complementarse con criterios vinculados con los sesgos cognitivos, que estiman la importancia del ambiente de las decisiones, como los puntos de referencia específicos y el egoísmo entendido desde las ganancias y las pérdidas, sean o no de índole monetaria.

En resumen, con la sumatoria de conocimientos adquiridos en torno a la toma de decisiones y sus particularidades, han comenzado a cimentarse las bases para construir una sociedad más consciente de los errores sistemáticos que los pensamientos automáticos y las percepciones inexactas causan en la mente de las personas.

Así, para afrontar esa realidad tendiente a la concurrencia de los juicios errados, los seres humanos han diseñado herramientas que tratan de conducirlos hacia la consecución de sus metas y objetivos: ergo, hacia una cada vez más apropiada adaptación al medio de subsistencia.

En el diseño de estas herramientas reposa, por tanto, el deseo de poner en marcha procesos de aprendizaje y resiliencia que les permitan a las personas decidir de formas más pertinentes sobre su bienestar y su futuro.

En consecuencia, la utilidad de la teoría prospectiva debe estimarse tomando en consideración no los estados finales de las decisiones, sino las ganancias y pérdidas concretas que se le presenten al individuo en un momento determinado. Además, con estos criterios en mente, debe quedar claro que la influencia, e incluso

la manipulación de las decisiones individuales, se manifiesta como un hecho fáctico que se reproduce en prácticamente todas las esferas de la sociedad.

Con el régimen neoliberal del capitalismo contemporáneo, las estrategias de control y de manipulación se han sofisticado al grado de exigir un mayor compromiso psicológico y productivo por parte de los trabajadores y demás actores productivos –entendidos, como bien se vio en el primero capítulo, como capital humano–. Y todo ello con la finalidad de mantener la aceleración constante de los flujos del capital y reducir las fricciones ya no sólo normativas o productivas, sino mentales.

El proceso de economización de la vida contemporánea se sostiene a través del mejoramiento de la optimización y eficiencia de los recursos –sean éstos de cualquier índole–. Con esto se pretende, de manera cada vez más regular y novedosa, hallar formas o atajos para alcanzar metas de producción, de prestación efectiva de servicios y de disposiciones individuales para cumplir tareas y objetivos.

En este escenario, el gobierno ya no sólo se encarga de eficientar sus procesos administrativos, o de hallar la forma de coordinar y colaborar con otros sectores sociales, sino de facilitar y simplificar los contextos en los que los individuos toman decisiones. Así, y frente al incremento de las desigualdades materiales, el gobierno conductual ya no sólo debe paliar o atender estas desigualdades, debe, además, atender las desigualdades psicológicas que limitan el pleno desarrollo de los individuos.

Ante esta perspectiva de intervención conductual en los contextos de decisión, surgen también diversas reflexiones bastante importantes. Una de ellas se plantea en función de las características de nuestras democracias contemporáneas. Y responde ante cuestiones como: ¿qué tan válida es la intervención del gobierno en los comportamientos?, ¿y hasta donde los gobiernos pueden intervenir en los contextos de decisión?

Ante ello surge la perspectiva del paternalismo libertario como eje ético de la intervención conductual. Sólo debe intervenir en favor de decisiones que garanticen el bienestar.

Y, además, y siguiendo este razonamiento, la construcción y desarrollo de este gobierno conductual parte de la idea de que si diversos grupos de interés se valen de la utilización de múltiples efectos como los efectos marco para influir en las preferencias individuales y sociales, frente a ello será necesario intervenir siempre en favor de la ciudadanía y no sólo proporcionando la información para que ésta tome, en apariencia, una decisión más racional.

En ese sentido, la intervención conductual del gobierno debe encaminarse hacia la orientación de las preferencias individuales y sociales, no para que las personas se desentiendan por completo de su libertad y de sus responsabilidades, sino para que alcancen la madurez cognitiva y la autonomía decisional.

El primer paso para conseguir estos objetivos se ha dado en el desarrollo de los empujones conductuales. No obstante, en otras estrategias de intervención, como la deliberación y el direccionamiento conductuales, radican, probablemente, las posibilidades de alcanzar la mencionada autonomía decisional.

En un principio, con los empujones conductuales, pareciera que los objetivos están enfocados en generar procesos de autorreflexión en torno a los automatismos de las decisiones. Aunque, también, con las elecciones por defecto y con la agrupación de elecciones estimando las ganancias presentes y las pérdidas futuras, se está facilitando, además de simplificando el contexto de la decisión sin que el sujeto se entere por completo de las consecuencias de sus elecciones

.

Para consideraciones en materia de política pública y decisiones de gobierno posteriores, será necesario estimar la conveniencia de incorporar o desincorporar estos principios y consejos propios de las herramientas cognitivas tipo nudge. Lo

cierto sobre el uso de los empujones o nudges es que han arrojado diversos resultados favorables.

Empero, aunque se sugiera que los costos en la implementación de los nudges son considerablemente irrisorios y que, en esencia, tienen la ventaja de reducir los costos de transacción o de eficientar y optimizar procesos administrativos, la verdad es que esta finalidad es un objetivo que muestra sus resultados *a posteriori*. La inversión inicial, por una parte, y la obligación de aumentar los recursos para la definición y análisis de las estrategias de intervención en materia de políticas públicas, por otra parte, deben analizarse de manera estratégica y con antelación.

Además, los funcionarios y demás agentes encargados de definir y diseñar políticas deben familiarizarse con la utilización de las herramientas cognitivas y las perspectivas conductuales, lo que supone ir en contra de las inercias organizaciones que suelen operar en determinadas estructuras administrativas. Es eso o delegar las responsabilidades del diseño de política a los especialistas o arquitectos de la decisión experimentados que laboran desde la iniciativa privada.

En última instancia, lo que se pretende con la incorporación de la perspectiva conductual en la gestión de gobierno es diseñar mejores intervenciones que se adapten a las necesidades y exigencias derivadas de la formulación de problemas públicos específicos, pese a que las tensiones internas entre las corrientes conductuales del enfoque de gobierno conductual también supongan afrontar nuevas problemáticas sociales y administrativas.

Por una parte, en el primer extremo de esas corrientes se tiene al nudge y su propensión a aprovechar los pensamientos automáticos, y en el otro extremo, la utilización de steer y su comprensión integral del comportamiento, no sólo desde la esfera de los pensamientos automáticos sino desde la totalidad de los procesos que involucran la toma de decisiones –es decir, la racionalidad limitada y los heurísticos

en su conjunto—, propugna por la participación activa del sujeto en la definición de sus comportamientos.

En el futuro habrá que abonar a la discusión sobre el uso de las corrientes conductuales como herramientas cognitivas diseñadas para mejorar los contextos de la decisión. Por el momento, para países como el nuestro, lo adecuado será juzgar la viabilidad de estos enfoques y las repercusiones que su implementación traerá consigo, no únicamente estimando su aplicación para la formulación e implementación de políticas, sino su incorporación en la cultura de las organizaciones públicas y las consecuencias que de ello devienen para los servidores y funcionarios que las integran.

## **Bibliografía:**

- Abrams, Philip; Gupta, Akhil; Mitchell, Timothy. (2015). “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado”; “Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado”; “Sociedad, economía y el efecto del estado”. En: Antropología del Estado. Prólogo de Marco Palacios. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, Luis. (Primer semestre, 2006). “Marco para el análisis de las políticas públicas.” *Publicación semestral de la fundación Rafael Preciado Hernández*, Vol. 1, pp. 11-33.
- ----- . (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ----- . (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.
- Akerlof, George; Shiller, Robert. (2016) *La economía de la manipulación. Como caemos como incautos en las trampas del mercado*. México: Paidós.

- Anderson, Chris. (2008). "The end of theory: the data deluge makes scientific method obsolete". San Francisco: Wired. Disponible en: <https://www.wired.com/2008/06/pb-theory/>
- Arellano Gault, David. (2006). "Burocracia como forma de organización: incertidumbre, conflicto y poder. En: *Los dilemas de la gestión social y las organizaciones comunitarias en México*. (Pp. 29-65). México: CIDE.
- Arellano Gault, David; Lepore, Walter. (2006). "Publicness y Nueva Gestión Pública: hacia una recuperación de los valores de lo público. Documento de trabajo 178 de la División de Administración Pública. (Pp. 1-29). México: CIDE.
- Arellano Gault, David; Blanco, Felipe. (2016). *Políticas públicas y democracia*. México: INE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 30.
- Arellano Gault, David; Barreto Pérez, Fernanda. (Octubre- diciembre, 2016). "Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad". *Foro Internacional*, Vol. IV, núm. 4, pp. 903-940.
- Ariely, Dan. (2008). *Predictably Irrational. The hidden forces that shape our decision*. New York: Harper.
- Banco Mundial. (2015). *Informe sobre el desarrollo mundial 2015: Mente, sociedad y conducta*. Washington, D.C: Grupo Banco Mundial.
- Barnard, Chester. (1938) *The functions of executive*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bassols, Mario; Mendoza, Cristobal. (2008). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Behavioral Insights Team. (2016). "Aplicando la economía del comportamiento al pago de impuestos en América Latina". En: *Guía de economía del comportamiento. Volumen 1: Políticas Públicas* (Pp. 135-141). México: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Bentham, Jeremy. (2010). *Un fragmento sobre el gobierno*. Madrid: Tecnos.
- ----- (1989). *El panóptico*. Madrid: Ediciones de La piqueta.
- Bergman, Peter; Rogers, Todd. (Septiembre, 2017). "The impact of defaults on technology adoption, and its underappreciation by policymakers". En: *Faculty Research Working Paper Series*. Cambridge: Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Harvard.
- Bobbio, Norberto. (2006). *Estado, gobierno y sociedad*. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, Wendy. (2016). *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo*. Trad. Victor Altamirano. México: Malpaso.
- Camou, Antonio. (2001). "Los tres componentes de la gobernabilidad". En *Gobernabilidad y democracia* (15-65). México: Instituto Federal Electoral.

- Campos Vázquez, Raymundo Miguel. (2017). *Economía y psicología. Apuntes sobre economía conductual para entender problemas económicos actuales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, Guillermo (2010) "Discurso y Políticas Públicas. Enfoque Constructivista", en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (compiladores). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. (Pp. 93-125). México: CIDE.
- Concheiro, Luciano. (2016). *Contra el tiempo. Filosofía práctica del instante*. México: Anagrama.
- Davies, William. (2016). *La industria de la felicidad*. Trad. Antonio Padilla Esteban. México: Malpaso.
- Del Valle, Carlo. (2016). "La arquitectura de decisiones y la Economía del Comportamiento en Políticas Públicas". En: *Guía de Economía del Comportamiento. Volumen 1: Políticas Públicas* (Pp. 69-74). México: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Eagleman, David. (2011). *Incognito. Las vidas secretas del cerebro*. México: Anagrama.
- Egeber, Morten. (2003). "How organizational structure matters: an organizational perspective. En: Guy Peters, *Handbook of public administration*. (Pp. 116-125) London: Sage.
- Elster, Jon. (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Golman, Russell; Hagmann, David; Lowenstein, George. (2017). "Information Avoidance." *Journal of Economic Literature*, Vol. 55, pp. 96-135.
- Gómez Milán, Emilio; González, Antonio; et.al. (2002). "El coste por cambiar la disposición mental". *Revista de la Universidad de Granada*, Vol. 1, pp. 1-10.
- González Esteban, Elsa (Editora). (2013). *Ética y gobernanza: un cosmopolitismo para el siglo XXI*. España: Comares.
- Guerrero, Omar. "Gobierno". En: *Diccionario de Política y Administración Pública. G-M*. (Pp. 49-60). México: Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública, a. c.
- Han, Byung-Chul. (2014). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- Harguideguy, Jean-Baptiste. (2015) "¿Influyen los instrumentos de las políticas públicas?" En: *Análisis de políticas públicas*. (Pp. 203-212) Madrid: Técno.
- Kahneman, Daniel. (2004). Mapas de racionalidad limitada: psicología para una economía conductual. *Revista Asturiana de Economía*, No. 28, pp. 181-225.

- ----- (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Madrid: Random House Mondadori.
- Kahneman, Daniel; Tversky, Amos. (1974). "El juicio bajo incertidumbre: heurísticas y sesgos." En: Daniel Kahneman. *Pensar rápido, pensar despacio* (2011). (Pp. 459-479). Madrid: Random House Mondadori.
- ----- (1979). "Teoría prospectiva: un análisis de la decisión bajo riesgo". *Infancia y aprendizaje*, Vol. 30, Pp. 95-134.
- ----- (1984). "Elecciones, valores y marcos." En: Daniel Kahneman. *Pensar rápido, pensar despacio* (2011). (Pp. 480-503). Madrid: Random House Mondadori.
- Kelsen, Hans. (2002). *Esencia y valor de la democracia*. México: Colofón.
- Kooiman, Jan. (2005). "Gobernar en gobernanza". En: Agustí Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (Pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, Charles. (1992) "La ciencia de 'salir del paso'". En: Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas* (Pp.). México: Miguel Ángel Porrúa
- Lynn, Lawrence E. Jr. (2004). "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas". En: *Teoría administrativa del Estado*. Textos Universitarios en Ciencias Sociales. (Pp. 105-128) México: Oxford University Press.
- Mann, Michael. (2008). "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (55-99). Argentina: Proyecto de Modernización del Estado-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Marina, José Antonio. (2010). *Las culturas fracasadas. El talento y la estupidez de las sociedades*. Madrid: Anagrama.
- ----- (2013). *La inteligencia fracasada. Teoría y práctica de la estupidez*. Madrid: Anagrama.
- Marqués, Gustavo. (2016) "Paternalismo libertario: un refugio para el liberalismo anti-intervencionista." Buenos Aires, Ciece. Pp. 1-14. Disponible en: <https://www.ciece.com.ar/ciece/wp-content/uploads/Paternalismo-Libertarioun-refugio-para-el-liberalismo-anti-intervencionista.pdf>
- Marx, Karl; Engels, Friedrich. (1974). *La ideología alemana*. Barcelona: Grijalbo.
- Marx, Karl. (1975) "Epilogo a la segunda edición". En: *El capital. Tomo I. Vol. I*. México: Siglo XXI.
- Mouzelis, Nicos. (1991). *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales*. Barcelona: Península.
- Pariser, Eli. (2017). *El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos*. México: Taurus.

- Peters, Guy. (2004). "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". En: María del Carmen Pardo, *De la administración pública a la gobernanza*. (Pp. 69-93) México: El colegio de México.
- ----- . (2006). "Democracia y administración pública: la conexión emergente." En: *Administración y Ciudadanía*, No.1. Pp. 31-46
- ----- . (2009) "La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte". En: María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez, *La Gerencia Pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. (Pp. 47-69.) México: El Colegio de México.
- Pfarr, Nikki. (2016). "Aplicando la economía del comportamiento al diseño. En: *Guía de Economía del Comportamiento. Volumen 1: Políticas Públicas* (Pp. 17-40). México: Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento.
- Porras Nadales, Antonio. (2014). *La acción de gobierno. Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. España: Trotta.
- Shafir, Eldar; Mullainithan, Sendhil. (2016). *Escasez. ¿Por qué tener muy poco significa tanto?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Silke, Adam; Kriesi, Hanspeter. (2010). "El enfoque de redes." En: *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Pp. 97-133). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Skinner, B.F. (1987). *Sobre el conductismo*. México: Planeta.
- Simon, Herbert. (1949). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Sosa López, José de Jesús. (Otoño, 2003) "Estado y administración pública: notas en torno a un debate inacabado." En: *Con-Ciencia Política*, Vol. 1, no. 4. Pp. 105-129.
- Tamayo Sáez, Manuel. (1997). "El análisis de las políticas públicas." En: *La nueva Administración Pública* (Pp. 281-312). Madrid: Alianza Editorial.
- Thaler, Richard; Sunstein, Cass. (2003). "El paternalismo libertario no es un oxímoron." *Derecho y Sociedad*, V. 27, pp. 159-182.
- ----- . (2017). *Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Ciudad de México: Taurus.
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2015). "Nueva visión de la administración pública contemporánea: el lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática." En: *La administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales* (47-78). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Watson, John B. (1976). *El conductismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Weber, Max. (2010). *¿Qué es la burocracia?* México: Ediciones Coyoacán.

- Zahariadis, Nicolas. (2010). "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas." En: *Teorías del proceso de las políticas públicas* (Pp. 67-93). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.