

UNA PROPUESTA DE CRITERIOS DE SELECCIÓN DE INSTRUMENTOS PARA INTERVENCIONES EN CULTURA CIUDADANA, APROXIMACIÓN AL PROBLEMA ÉTICO¹

A PROPOSAL OF CRITERIA FOR SELECTING INSTRUMENTS FOR INTERVENTIONS IN CITIZEN CULTURE, AN APPROACH TO THE ETHICAL PROBLEM

Carolina A. Cano*
Santiago Silva Jaramillo**

RESUMEN

Este artículo revisa algunos de los instrumentos utilizados desde el enfoque de cultura ciudadana para el diseño y la implementación de políticas públicas. En particular, propone la consideración de cinco criterios de evaluación para la selección de estos instrumentos como alternativas de solución en las políticas de cultura ciudadana, al asumir las discusiones sobre criterios funcionales y preocupaciones éticas en su utilización. Se enmarca en el esfuerzo colectivo por seguir ampliando la conversación académica sobre el enfoque de cultura ciudadana.

PALABRAS CLAVE: CULTURA * CIUDADANÍA * POLÍTICA PÚBLICA * GOBIERNO * COMPORTAMIENTO * CAMBIO CULTURAL

ABSTRACT

This article reviews some of the instruments used by the citizen culture approach for the design and implementation of public policies. In particular, it proposes the consideration of five evaluation criteria for the selection of these instruments as alternative solutions in citizen culture policies, assuming discussions on functional criteria and ethical concerns in their use. It is part of the collective effort to continue expanding the academic conversation on the citizen culture approach.

1 Este artículo se hizo en el marco del grupo de investigación: Sociedad, Política e Historias Conectadas de la Universidad EAFIT.

* Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
acanoto@eafit.edu.co

** Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.
ssilvaja@eafit.edu.co

KEYWORDS: CULTURE * NATIONALITY * PUBLIC POLICY * GOVERNMENT * BEHAVIOR * CULTURAL CHANGE

INTRODUCCIÓN

La cultura ciudadana se puede entender como un enfoque de política pública que busca alinear los sistemas reguladores del comportamiento de la ley, la moral y la cultura (Bromberg, 2003). Lo hace por medio de formas y metodologías particulares, al hacer énfasis en asuntos como la comunicación intensiva o la creatividad de las intervenciones y la preocupación por los comportamientos ciudadanos, los símbolos públicos y la respuesta de los públicos receptores (Murraín, 2009). Estas formas y metodologías introducen también maneras en las que el enfoque entiende la intervención de la realidad y el tipo de instrumentos que suele usar. Así, el arte, la cultura, la comunicación y, más recientemente, las intervenciones desde la economía del comportamiento han hecho parte del repertorio de instrumentos a la mano de las políticas de cambio cultural o cultura ciudadana.

En este sentido, se vuelve relevante revisar los elementos en consideración al momento de tomar decisiones de escogencia de instrumentos de intervención, un punto fundamental del proceso de política pública (Ordoñez-Matamoros, 2013). Este artículo tiene como propósito describir los posibles instrumentos que puede tomar la cultura ciudadana para intervenir en el contexto y los criterios de evaluación en términos de conveniencia.

Para lograr este objetivo, se procederá a: (i) describir la cultura ciudadana, qué es, cuál es su propósito e importancia como enfoque de política pública; (ii) describir los instrumentos, en primer lugar, aquellos que se nombran en este artículo como tradicionales, que se han usado para construir cultura ciudadana, identificados a razón de su uso en los últimos veinte años y las experiencias que se generaron de esa aplicación, arte y cultura y comunicación; y en segundo lugar, los instrumentos que se cree pertinente tomar de las ciencias del comportamiento con el objetivo de ser utilizados en los

finde de la cultura ciudadana (“nudge”, “boost” y “think”) para luego comparar las características de todos los instrumentos mencionados y establecer su relación con la pregunta por la pertinencia en términos éticos, por ejemplo, en términos de educar o corregir; (iii) posteriormente, se presenta la aproximación a un modelo de criterios de selección para instrumentos de cambio cultural, en la que se tienen en cuenta dos asuntos: la metodología de implementación de una intervención de cultura ciudadana y los criterios que pueden facilitar la selección de los instrumentos, y finalmente, se llega a conclusiones útiles con relación a estas intervenciones.

CULTURA CIUDADANA: INTERVENIR EN EL CONTEXTO

La Cultura Ciudadana nace como un programa inscrito en el Plan de Desarrollo de la primera alcaldía de Antanas Mockus en Bogotá (1996-1997). En principio, se constituyó como un medio para construir convivencia en la ciudad en sentido positivo, es decir, “acatar reglas comunes, contar con mecanismos culturalmente arraigados de autorregulación social, respetar las diferencias y acatar reglas para procesarlas; también es aprender a celebrar, cumplir y reparar acuerdos” (Mockus, 2002, p. 21).

En este orden de ideas, la convivencia implica la regulación en dos sentidos: primero, en un sentido individual, en el que es el ciudadano quien debe ponerle límites a sus acciones en relación con los demás, y segundo, en un sentido colectivo, de construcción conjunta con la regulación social, ambos casos enmarcados en la ley, la moral y la cultura. De este modo, mediante la regulación se trató de “construir experiencias de *autorregulación moral personal* combinada con *mutua regulación cultural* (auto regulación social)” (Mockus, 2003, p. 107). Para que ello fuese posible, la tarea consistió en armonizar estos tres sistemas al interior de una sociedad a la que le ha costado

coordinar sus motivaciones, tanto en la vida privada como pública. La separación de estos tres aspectos de la vida social tiene como consecuencia acciones que no benefician el desarrollo de las actividades en el espacio público y la vida privada, pues genera situaciones de conflicto, por ejemplo, la violencia, los delitos, la desconfianza y la ausencia de cooperación.

La idea es entender que, si bien el respeto es la base de este proceso, no es un asunto de permitir cualquier acción que se ajuste a esas creencias, pues deben estar circunscritas a unas leyes que enmarcan la vida en sociedad. Armonizar estos sistemas “consiste en seguir reglas, en celebrar y cumplir acuerdos, y generar y reproducir confianza; confiar en los demás y lograr que el cumplimiento de reglas y acuerdos retroalimente esa confianza” (Mokus, 2002, p. 30), es decir, crear convivencia a la vez que se generan transformaciones culturales que resuelvan o lleven a niveles manejables las problemáticas sociales (Murraín, 2009, p. 213).

En muchos espacios y ocasiones, la cultura ciudadana se ha concebido como un programa pedagógico (Hunt, 2015). Se trata de un universo de alternativas que se diseñan con el propósito de generar espacios de reflexión y aprendizaje, con la intención de que sean replicados y aprendidos por la ciudadanía. Sin embargo, se han hecho críticas sobre esta manera de proceder, ya que las acciones que intervienen el espacio público y en el comportamiento de las personas pueden llegar a detentar un velo de manipulación para algunos, pues intentan tocar fibras íntimas, como la identificación con el otro o la extensión del círculo de interés primario, es decir, la familia, los amigos, los vecinos, el conocido.

No obstante, entendiendo que la cultura ciudadana se podría ver como un enfoque de política pública², se sostiene en este estudio la posición sobre los buenos servicios que esta puede prestar para solventar problemas

públicos. Ahora, se decide entender el concepto de enfoque como “una perspectiva para analizar algo, donde se señala una problemática que intriga al estudioso; unos conceptos que se privilegian; un conjunto de presuposiciones generalmente implícita, a partir de las cuales se inicia la argumentación” (Losada y Casas, 2010). En términos genéricos, la mirada con la que se busca describir un fenómeno, bajo unas preguntas que pertenecen a un ámbito del conocimiento. En este caso, estudiosos de la cultura ciudadana como Bromberg (2003) y Murraín (2009), delimitan esta posibilidad de estudiar este tema como enfoque de políticas públicas.³

Se está ante una invitación que se les extiende a los ciudadanos y las ciudadanas, invitación que muchas veces ellos mismos consideran pertinente: “la mayoría de los individuos de un grupo social concuerdan en que para convivir mejor sería deseable que las personas transformaran una determinada conducta” (Murraín, 2009, p. 213). Es cierto también que “los ciudadanos pueden tener una postura pesimista sobre las posibilidades de lograr esta transformación y por ende justifica no cooperar” (Murraín, 2009, p. 213). Razón por la cual está en manos del implementador del programa o la política consolidar un proceso que “se realice de manera sistemática, organizada y focalizada, y que las acciones de intervención sean bien logradas desde el punto de vista creativo” (Murraín, 2009, p. 220).

La reflexión sobre los comportamientos ciudadanos y los entramados culturales que delimitan sus decisiones y acciones es fundamental para las agendas de cambio cultural y política pública. Seguir avanzando sobre la conceptualización del enfoque como una aproximación a la resolución de problemas públicos y un enfoque de política pública supone una contribución muy relevante al uso de los métodos, preocupaciones e instrumentos que propone la cultura ciudadana. Así, como se sostendrá

2 Se puede entender un enfoque de política pública como una lente que permite “leer, seleccionar, organizar e interpretar factores, variables, datos y hechos pertinentes de manera coherente para la elaboración de una explicación e interpretación con pretensión científica” (Roth, 2010, p. 17).

3 En este artículo no se busca desarrollar la relación entre cultura ciudadana y políticas públicas, sin embargo, se menciona con el fin de dar herramientas al lector y lectora para entender el desarrollo del texto.

en la presente investigación, la definición y el detalle en las implicaciones, fórmulas propuestas y usadas por la cultura ciudadana pretende ayudar a una toma de decisión pública más informada respecto a las consecuencias de esas decisiones. Lo anterior, con el objetivo de seguir definiendo las características conceptuales y las implicaciones prácticas del enfoque de cultura ciudadana como uno de política pública. Todo esto, con miras a contribuir a lo que Carlo Tognato (2017) señaló como la tarea pendiente de ampliar la legitimidad epistémica, es decir, la creación y la consolidación de un marco conceptual que se sostiene en el tiempo y permite la circunscripción de actividades relacionadas con la validez conceptual, la exploración empírica y la vinculación a agendas académicas de la cultura ciudadana.

INSTRUMENTOS: ¿CÓMO INTERVENIR Y MODIFICAR COMPORTAMIENTOS?

Primeramente, los instrumentos de política pública se entienden como “el conjunto de técnicas mediante las cuales, las autoridades gubernamentales ejercen su poder al tratar de garantizarse el apoyo de las personas, y efectuar o prevenir un cambio social” (Vedung, 2010). Estas técnicas serán expuestas a continuación en dos grupos de instrumentos que tienen el propósito, en este caso, de apuntar a los fines de la cultura ciudadana. Así, las problemáticas o fines sobre los que la administración espera tener resultados se encuentran enmarcados (a) en torno a la convivencia, al divorcio entre los sistemas de regulación y la búsqueda de regulación individual y colectiva, (b) en la construcción de acuerdos y la validación de estos.

Ahora bien, se parte de la categorización que hacen Bemelmand-Videc et al. (2010) en *Carrots, sticks and Sermons (Zanahorias, garrotes o sermones)* donde a grandes rasgos, la zanahoria hace referencia a los incentivos como medio para lograr obtener un resultado de los ciudadanos; el garrote a la amenaza, el uso de la fuerza o el castigo como forma de persuasión y los sermones, a la información como conocimiento que puede cualificar y permitir el razonamiento público. Entre estas tres grandes categorías, los instrumentos de la

cultura ciudadana serían tomados como “sermones”, pues en términos estrictos, los autores dicen sobre su contenido que “la información como instrumento de política pública cubre las actividades dirigidas por el gobierno que intentan influir en las personas mediante la transferencia del conocimiento, la comunicación de argumentos razonados y la persuasión moral para lograr un resultado político” (Van der Doelen y Vedung, 2010).

Por último, se evidenciará en las siguientes páginas que el arte, la cultura y la comunicación (los *think, boots y nudge*⁴) forman parte de este entramado instrumental, que busca en principio a través de diferentes estrategias conformar y cualificar espacios de reflexión y de toma de decisiones informadas en los ciudadanos y las ciudadanas, mejorar comportamientos o evitar aquellos que no son beneficiosos para la vida en sociedad, exceptuando algunas intervenciones del tipo “nudge” que no es posible circunscribir en la totalidad de su contenido a alguna de las categorías establecidas por Bemelmand-Videc, Rist y Vedung (2010). La diferenciación entre instrumentos “tradicionales” y “comportamentales”, que a continuación se hace, no tiene más implicaciones que separar los que han hecho históricamente parte del repertorio de las intervenciones de cultura ciudadana y aquellas que, siendo algo más recientes en ese repertorio, se vinculan más claramente con los estudios del comportamiento.

INSTRUMENTOS TRADICIONALES DE LA CULTURA CIUDADANA

Sobre el método de construir este entramado pedagógico que cambiaría las conductas nocivas para la convivencia ciudadana, Antanas Mockus (2002) hizo uso principalmente de tres asuntos en su administración: el arte, la cultura y la comunicación. Son estos medios los que llamaremos “Instrumentos tradicionales de la cultura ciudadana”, tomando como partida las experiencias y resultados que se obtuvieron en

⁴ Todos estos instrumentos: Arte, cultural, comunicación, *Think, Boots y Nudge*, serán explicados más adelante, razón por la cual aquí simplemente se mencionan.

las alcaldías del académico. Mockus “ha hecho una carrera política con el objetivo de reducir la brecha entre las posturas normativas y nuestro sistema de creencias (mostrándonos durante años que solo los cambios sustanciales en las costumbres y hábitos producirán un cambio social significativo)” (Falconi, 2017, p. 72⁵). De esta forma, se trató de un proceso de transformación comportamental que usó a favor la potencialidad de estas herramientas y a través de un programa volcado al cambio de percepciones, construyó nuevas interpretaciones tanto de las problemáticas como de los imaginarios que se compartían en la ciudad de Bogotá.

EL ARTE Y LA CULTURA

Definir un concepto tan susceptible a las interpretaciones como el de “arte” se hace casi imposible para el conocimiento contemporáneo, donde las variables y las posibilidades se multiplican. La Enciclopedia de filosofía de Stanford dice que las definiciones pueden ser clasificadas con respecto a las dimensiones que del arte enfaticen (2018), existiendo definiciones convencionales, institucionales, históricas, funcionales e híbridas⁶. Razón por la cual se acude a una definición básica y simple: la Real Academia Española (2020) define el arte como la “manifestación de la actividad humana mediante la cual se interpreta lo real o se plasma lo imaginado con recursos plásticos, lingüísticos o sonoros” y como la “capacidad, habilidad para hacer algo”.

Lo anterior se corresponde con la materialización de intervenciones que se realizaron al momento de construir el marco de la cultura ciudadana e, incluso, con la imagen de artista que consolidó Mockus, pues tomó su capacidad para convertirse en personajes alternos a él mismo y conjugándolo con las manifestaciones comúnmente designadas al arte, creó otras interpretaciones alrededor de las imágenes y las actividades humanas históricamente problemáticas en el país, como los líderes políticos

relacionados con la corrupción o los infractores de las leyes de tránsito y convivencia en el espacio público.

El académico José Luis Falconi (2017) hace un ensayo visual sobre la labor de Antanas como artista, como promotor y actor principal de la representación en el espacio público. En su primera campaña electoral, a través de un juego llamado “pirinola”, Antanas construyó una metáfora sobre la conexión que existe entre los ciudadanos, pues allí se reflejaba en frases como “todos toman”, “todos pierden” o “todos se benefician”, la importancia de cada individuo en relación con el otro, por ejemplo, en torno a la convivencia del espacio público, formando comunidades entrelazadas que comparten causas y consecuencias. Falconi expresa que:

Lo que podría hacer que Antanas se asemeje a un artista es su dominio de la construcción oportuna y el despliegue de una serie de artefactos que archivan en su público la expectativa de la disposición temporal fugaz pero importante de sentir ciertas categorías profundamente arraigadas (es decir, problemas) se les puede volver a dar significado y cambiarlo, y tal vez, podríamos ser capaces de disolver (en lugar de resolver) problemas que anteriormente nos parecían imposibles de abordar. (Falconi, 2017, p. 75).⁷

Es una conjunción entre el arte y la cultura, en la cual se identifican comportamientos que han sido nocivos por años para la convivencia y que podrían modificarse, y consecuentemente, se diseñan estrategias disruptivas y conmovedoras para lograr solventar o resolver de alguna manera estos problemas.

Ahora bien, si la cultura “se expresa en lo acostumbrado, sobre todo en la medida en que lo acostumbrado tiene autoridad, la costumbre vale como expresión de la cultura, especialmente cuando “obliga” supra subjetivamente, cuando expresa autoridad generando sentido y sentimiento de obligación” (Mockus, 2002, p. 33). Entonces, la búsqueda por modificar lo

5 Traducción propia.

6 Para más información léase: The definition of Art. <https://plato.stanford.edu/entries/art-definition/>

7 Traducción propia.

acostumbrado a través de la cultura ciudadana tiene sentido cuando se reemplazan acciones dañinas, por comportamientos de coordinación y corresponsabilidad social, que al reproducirse generen costumbre y autoridad en una dirección más beneficiosa para la construcción de sociedad.

A modo de ejemplo, los problemas que se generan en el espacio público en la relación entre peatones, conductores de automóviles y transporte público. Ocurre con frecuencia que no se respetan las normas formales que rigen la convivencia en ese escenario, donde unos y otros trasgreden los espacios designados para su libre uso y podría decirse incluso que se llega a trasgredir adrede esta designación normativa por creencias morales y culturales, tales como, el egoísmo o la auto-valoración.

Identificada esta problemática, se decidió utilizar intervenciones artísticas para transmitir un mensaje con relación a la corrección del comportamiento, siempre a manera de invitación, de ejemplo, sin recurrir a instrumentos duros o “garrotes”. Por ejemplo, en la actividad de “Mimos y cebras” en la alcaldía de Mockus, se trató de modificar la relación conflictiva entre peatones y conductores de vehículos, enseñándoles a través del juego y el arte cuál era la designación para cada uno en el espacio y el comportamiento que esperaban de ellos los demás individuos.

Luego, en la actividad “Caballeros del paso de peatones”, se hizo un trabajo con un grupo de taxistas comprometidos con la construcción de cultura ciudadana, creando una serie de pasos a seguir en los cuales se transformaba la comunicación y el comportamiento de los taxistas con los pasajeros. Al final del “juego”, el resultado fue un ambiente de cooperación entre los participantes, tanto taxistas como pasajeros. A razón de esta intervención y “a pesar de esto, o tal vez por eso, los taxistas organizaron una huelga en 2002, paralizando la ciudad. La huelga no fue solo relativamente pacífica, sino que también estuvo acompañada de actos de solidaridad y confianza ciudadana” (Falconi, 2017, p. 90). Dando muestra así de un pequeño cambio comportamental, que no modifica por completo los problemas públicos,

pero sí su percepción y la manera en que los actores buscan solucionarlos.

Se trataba entonces de tomar el arte y la cultura con creatividad e ingenio, para denotar y renombrar símbolos que transmitieran al público herramientas para sumar a los fines de la cultura ciudadana: “herramientas para generar contextos que ampliaran repertorios entre los ciudadanos” (Mockus, 2003, p. 107), entendiendo esos repertorios como las capacidades y habilidades para interpretar y generar comunicaciones con mayor efectividad.

LA COMUNICACIÓN

El último instrumento tradicional de la cultura ciudadana se concibe a la vez como medio y como fin. Puede manifestarse “a través de actos de comunicación que buscan transformar la comunicación misma” (Mockus, 2003, p. 107). Sin embargo, para entenderlo de una forma más comprensiva, hay que hacer el siguiente comentario.

Después de evaluar las intervenciones de cultura ciudadana en sus administraciones, Antanas Mockus concluyó que existen tres factores importantes para que estas estrategias tengan éxito: (i) la resonancia entre cambios de comportamiento efectivos, (ii) la comunicación efectiva de esos comportamientos modificados y (iii) la necesidad de un debate público (Murrain, 2009), ya que “cuando los ciudadanos deliberan, intercambian opiniones y debaten sus razones en favor de cuestiones políticas (que son) públicas” (Rawls como se citó en Sen, 2011, p. 355), lo cual representa la conmemoración de acuerdos y la superación de conflictos relacionados con la convivencia, objetivos trazados por la cultura ciudadana.

Así las cosas, la comunicación debe abarcar dos escenarios complejos y complementarios. Debe hacerse uso de las herramientas del lenguaje para modificar rasgos de la comunicación cotidiana y, a su vez, hacer uso de los medios que tiene la administración para difundir la información de manera acertada, tarea que le es asignada y en la que utiliza instrumentos del tipo “sermón” en la categoría de instrumentos de políticas públicas, donde se ubicó anteriormente las intervenciones de cultura ciudadana.

LA COMUNICACIÓN COTIDIANA

No está de más recordar que la cultura ciudadana busca “cambiar hábitos relacionados con la convivencia y más específicamente con el cumplimiento de normas urbanas por vía de la autorregulación personal y la mutua regulación interpersonal” (Mockus, 2003, p. 106). Se diseñan entonces intervenciones con el sentido de producir variaciones en los comportamientos cotidianos, los que se dan entre los ciudadanos y las ciudadanas, que permitan armonizar la manera en que se interactúa y se toman decisiones en términos de la evaluación personal y colectiva de las normas tanto formales como informales, es decir, la autorregulación en sus dos sentidos.

La comunicación interpersonal reforzada por las estrategias pedagógicas cualifica la forma en que los individuos interpretan y justifican los comportamientos de ellos mismos y del otro:

... para comprender mejor las emociones, identificar con más prudencia y justicia las intervenciones, considerar legítimo expresar los sentimientos y entrar al juego colectivo de cualificar la expresión de los mismos. Todo esto ayuda a fortalecer y a volver fértil la mutua regulación, lo que hemos llamado la regulación cultural. (Mockus, 2013, p. 108).

Si ese es el sentido de apostar por la comunicación entre las personas, la enseñanza y los procesos de comunicación no solo permiten esa identificación con el otro y sus emociones, también posibilita la valoración positiva de sus aportes en el ámbito de la argumentación pública y la construcción de acuerdos, los cuales, a su vez, dan pie a la convivencia ciudadana. Con todo, lo que se busca es un “diálogo abierto entre autoridades y ciudadanos y entre los ciudadanos mismos” (Mockus, 2003, p. 109).

Allí, está el segundo sentido de la comunicación, la divulgación o el puente que debe construir la administración pública para entablar relaciones de confianza con los ciudadanos. Se debe recordar los factores para el

éxito de la cultura ciudadana: la comunicación efectiva del estado, a razón de los cambios comportamentales que cree pertinentes y en los que se enfoca, además de su validación a través del debate público con el ciudadano.

Este proceso tiene críticos sobre sus formas y la posible existencia de malas intenciones e, incluso, intentos de manipulación al ciudadano para que este tome ciertas decisiones o apoye ciertos cambios de comportamientos deseados por el Estado. No obstante, se ha tratado siempre de una invitación, de entender “lo educativo como proceso comunicativo donde se llega a acuerdos libres sobre la validez de ciertas tesis o ciertos procedimientos que son utilizados en otros contextos para debatir, para organizar o para realizar acciones” (Mockus, 2003, p.110). Un proceso donde no debe haber lugar para la manipulación, donde se debe argumentar e informar transparentemente, entendiendo que esta es la responsabilidad del gobierno.

Así, al inicio de estas aplicaciones, se buscó enseñar la cultura ciudadana incluyendo demostraciones de autoridad estatal que validaran el marco de las normas formales, sus contenidos y significados, mediante el uso de la herramienta dialéctica donde se enseña un conocimiento y se espera que el receptor lo adquiera (Hunt, 2015). Se trata de entender que los elementos de esta teoría, que se construyó en el espacio práctico, se entrelazan y sobreponen para construir todo el entramado que tiene por nombre “Cultura Ciudadana”.

Por último, para cerrar este apartado, se debe “recordar que la comunicación que le corresponde a la Cultura Ciudadana tiene mucho más de actos que de palabras, es una comunicación que busca expresarse en el hacer, aunque claramente la palabra ayuda a hacer visible y entendible el ejemplo” (Mockus, 2003, p. 111). De esta manera, se quiere construir un mensaje claro, siempre acompañado de acciones que lo validen y que generen reflexiones sociales alrededor del contexto en el que los ciudadanos se desenvuelven y, a su vez, de los comportamientos que podrían modificarse para obtener mayores beneficios.

INSTRUMENTOS DESDE LAS CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO

La revisión de los instrumentos de política pública de cultura ciudadana se conecta con las llamadas ciencias del comportamiento (economía conductual, sicología conductual y cognitiva, sociología, sicología social, ciencia política conductual —political behaviour—, entre otras) y sus contribuciones al nuevo enfoque de las políticas públicas conductuales, sustentadas en la evidencia presentada por la economía del comportamiento sobre las limitaciones en la toma de decisión de las personas y su racionalidad. En los últimos años, ha supuesto el reconocimiento del “potencial valor de los aprendizajes psicológicos y la de la economía del comportamiento para entender la forma como las personas toman decisiones” (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017, p. 1), en particular, la propuesta alrededor del sistema cognitivo dual de Daniel Kahneman (2011). Esta conversación se ha centrado sobre todo en la propuesta del paternalismo libertario de Cass Sunstein y Richard Thaler alrededor de los ‘nudges’ y el diseño de la ‘arquitectura de la decisión’ (Sunstein y Thaler, 2017). De hecho, “el interés actual de los gobiernos en las ciencias del comportamiento le debe mucho al impacto que el enfoque de los ‘nudge’ ofrece para informar e influenciar las políticas públicas” (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017, p. 2).

Esto también se explica en el reconocimiento de las limitaciones que la regulación coercitiva y el incentivo o castigo material tiene al momento de modificar comportamientos (John et al., 2009). Estas son razones similares a la popularidad y el reconocimiento asociado al enfoque de cultura ciudadana como alternativa de política pública para abordar problemas públicos complejos. Este novedoso repertorio de intervenciones que presentan las ciencias del comportamiento amplía las alternativas, al introducir las acciones basadas en “nudge”, “boost”, “think”, entre otros (Thaler y Sunstein, 2017; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017; John et al., 2009). Estos mecanismos funcionan además sobre docenas de marcos de análisis del comportamientos y modelos explicativos que señalan rutas de diseño, implementación

y evaluación (Michie et al., 2014). Estas nuevas perspectivas de intervención pública y privada se sustentan también en que gobiernos y organizaciones han comprendido “que no pueden depender en dar órdenes y crear incentivos; deben tratar y conectarse directamente con los ciudadanos” (John et al., 2009, p. 368).

Sunstein y Thaler (2017) proponen un modelo de intervención en el que “pequeños empujones” producen ajustes a los modelos de toma de decisión a los que se enfrentan las personas y que buscan, reconociendo las limitaciones de la racionalidad humana, una toma de decisiones individual y colectivamente más conveniente. Los *nudge* “son intervenciones no regulatorias o monetarias que dirigen a las personas en una dirección particular mientras preservan su libertad de decisión” (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017, p. 1). Se trata de diseñar intervenciones que, si bien, son impuestas sobre los electores por los arquitectos de decisión (paternalismo), tienen costos bajos, inmateriales y, en consecuencia, evitarlos o negarse a seguirlos no es una tarea ardua. Para Sunstein (2012), esto es lo que hace que se trate de un paternalismo “libertario”, además de que se ubican en un espectro donde la preocupación se instala en los medios para que los individuos cumplan sus fines y no en el de los fines, donde se modificarían los intereses de las personas.

De esta manera, la intervención en la arquitectura de las decisiones pone en funcionamiento pequeños empujones que “pueden mejorar en buena medida la vida de los demás diseñando entornos amigables para el usuario” (Sunstein y Thaler, 2017, p. 26). El uso de los ‘nudge’ señala cinco maneras principales de cambiar el comportamiento de las personas. A saber, la modificación de las opciones por defecto, la retroalimentación instantánea de los errores, la retroalimentación de información de contexto sobre la decisión, la identificación de los mapas de decisión mentales de las personas y el uso de normas sociales. A pesar de su popularidad, los *nudge* no son los únicos instrumentos que desde los estudios conductuales se han propuesto para buscar modificar comportamientos. Desde propuestas críticas al paternalismo libertario y su dependencia

del sistema cognitivo dual se han señalado las intervenciones tipo *boost* y desde el enfoque *think* como alternativas y complementos de los ‘pequeños empujones’ de Thaler y Sunstein.

Así, los *boost* se centran en intervenciones que mejoran la capacidad de las personas para tomar decisiones al promover sus habilidades (o instaurar nuevas) para comprender y decidir sobre sus intereses y acciones (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). Las intervenciones de este tipo suelen adelantar procesos educativos alrededor de capacidades como la alfabetización del riesgo, la gestión de la incertidumbre o la motivación para la acción. Se pueden distinguir dos tipos principales de *boost*, los de largo plazo y los de corto plazo. Los de corto plazo promueven una competencia, pero la mejora de desempeño se centra en un contexto particular y agotable. Los de largo plazo logran, idealmente, cambiar permanentemente el repertorio cognitivo y el repertorio comportamental al añadir una competencia nueva o mejorando una existente. Los *boost* más comunes, en tanto se diferencian más claramente de los *nudge*, son los de largo plazo que pueden tipificarse según el objetivo que persiguen y el público al que se dirigen.

Ahora bien, aunque la posibilidad de usar un *boost* o un *nudge* se puede entender como la posibilidad complementaria de una alternativa de política, esto no desconoce que puedan buscar un objetivo similar: “las suposiciones psicológicas sobre el tomador de decisiones subyacentes a las intervenciones respectivas difieren enormemente” (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017, p. 5).

Por otro lado, la estrategia *think* se enmarca en el giro deliberativo que ha dominado

la teoría democrática reciente. Señala que “la legitimidad de las decisiones políticas descansa en la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales” (John et al., 2009, p. 364). De esta forma, reconoce que la legitimidad de las decisiones depende del flujo libre de la discusión y los intercambios de ideas enmarcados en un ambiente de respeto mutuo y comprensión. Esta confianza en los escenarios y mecanismos deliberativos supone que, bajo las condiciones correctas, las condiciones deliberativas permiten a las personas ajustar sus comportamientos hacia expresiones orientadas al civismo “porque considera las visiones y perspectivas de los otros” (John et al., 2009, p. 364).

Otra de las ventajas que el escenario deliberativo presenta a las intervenciones desde la estrategia *think*, se enmarca en que los participantes de un programa deberán justificar sus perspectivas y preferencias en público, donde habrá fuertes motivaciones para limitar el interés propio y considerar el interés general, representado casi siempre en las mismas decisiones colectivas de la deliberación. Para estas intervenciones, el diseño institucional es crucial para modificar el comportamiento y suele suponer “reunir ciudadanos de diversas procedencias (muchas veces de poblaciones políticamente marginadas) y ponerlas a opinar sobre diferentes temas en un entorno deliberativo” (John et al., 2009, pp. 365-366).

A continuación, se presenta la tabla 1 que resume las características, los modelos y los ejemplos de los diferentes instrumentos que han sido abordados hasta ahora en este texto. La justificación de esta exposición tiene que ver con la idea de la selección entre instrumentos de intervención.

Tabla 1
Características generales de los tipos de intervención
conductual y tradicional, Medellín, 2020

INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICAS	MODELO CONDUCTUAL	EJEMPLO
Nudge	-Baratos. -Sencillos. -Rápidos. -Alta probabilidad de éxito/ posibles efectos poco duraderos.	Sistema dual de toma de decisión (rápido/despacio).	-Simplificación de formularios para decisiones financieras complejas. -Señales visuales en las vías. -Opciones por default. -Norma social para pagar a tiempos los impuestos.
Think	-Costosos. -Participativo/ deliberativo. -Lentos. -Baja probabilidad de éxito/ posibles efectos duraderos.	Deliberación como medio para óptimos decisionales.	-Presupuesto participativo. -Escenarios de co-creación ciudadana.
Boost	-Centrado en capacidades. -Educativo/ entrenamiento. -Rápidos/lentos. -Probabilidad media de éxito/ posibles efectos duraderos.	Racionalidad limitada susceptible de superar por las capacidades correctas.	-Entrenamiento financiero básico para toma de decisiones. -Entrega de información de contexto sobre probabilidades de accidentes.
Arte y Cultura	-Simbolismo y representación. -Resignificación de lugares comunes. -Rápidos. -Probabilidad media de éxito.	Sistema emotivo o automático, susceptible a reinterpretaciones emocionales del mundo.	-Intervenciones en el espacio público. -Mimos y cebras. -Representación de personajes.
Comunicación	-Centrado en dar capacidades y en la capacidad de comunicar. -Innovador. -Lento. -Probabilidad baja de éxito/ posibles efectos en el mediano plazo.	-Sistema deliberativo, para las capacidades y el aprendizaje.	-Estrategias de comunicación pública. -Creación de pactos entre vecinos de un mismo barrio.

Nota: Elaboración propia con base en John et al. (2009), Hertwig, Mockus (2003), Grüne-Yanoff (2017) y Falconi, como se citó en Tognato (2017).

Algunos de estos instrumentos están orientados a corregir de manera intencional algunos asuntos de la vida pública, tal es el caso de los “nudge” o las intervenciones artísticas o culturales. Por ejemplo, la intervención de la vía pública con cebras llamativas o la ubicación de una glorieta virtual son modificaciones pequeñas que no requieren de una conversación exhaustiva con los ciudadanos, pues sería desmedido decir que afectan en sentido práctico su libertad. Luego, hay intervenciones mucho más

profundas que requieren de la participación activa del individuo, como en iniciativas del tipo *think*, *boots* o el sentido interpersonal de la comunicación, donde las estrategias deben pensarse en el mediano e, incluso, largo plazo para que tengan algún efecto. Sin embargo, en ambos casos se trata de un asunto que incluye la voluntad. Igualmente, sucede en la vida práctica que se seleccionan varios instrumentos de manera que puedan complementarse entre sí, generando espacios de reflexión que estén

intervenidos por cambios contextuales. No se trata de una decisión excluyente.

La respuesta dependerá del contexto, el comportamiento o el asunto cultural que quiera ser modificado, pues se asume que el tomador de decisiones puede ser consciente del impacto e importancia de la decisión, entonces asumirá una posición en cuándo al papel del ciudadano y su respuesta a la intervención, sea esta de educar o de corregir.

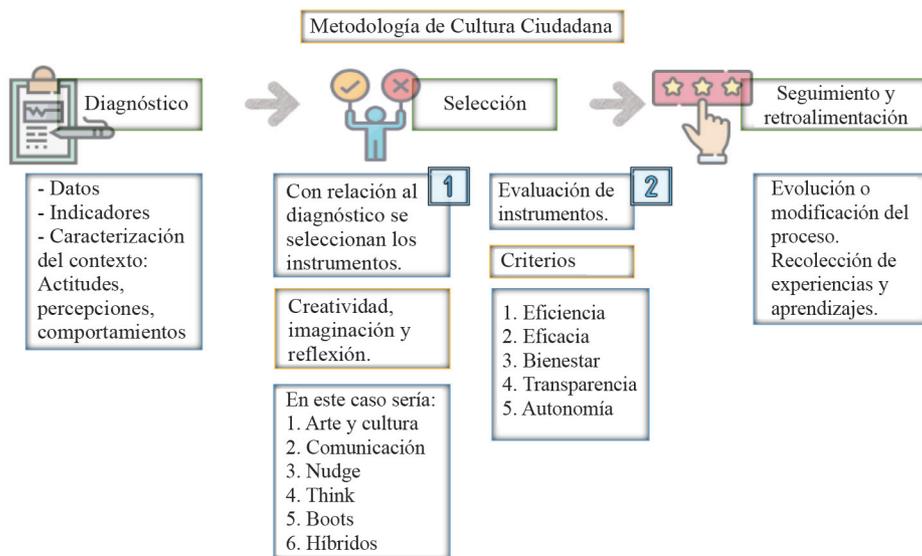
En el modelo que es presentado a continuación, se explica la complejidad que incluye un proceso de toma de decisiones, como el diseño y la selección de instrumentos, teniendo claro que se trata de la presentación de criterios normativos, del deber ser, por el que se aboga en el espacio de lo deseado y aquello que se persigue en el terreno de la acción.

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA INSTRUMENTOS DE CAMBIO CULTURAL

Anteriormente, se describieron dos grupos de instrumentos que son o pueden ser utilizados para los fines que le corresponden a la cultura ciudadana, tradicionales y conductuales. La pregunta sobre su selección queda todavía por responder y con miras a lograrlo se plantea el siguiente modelo que unifica una metodología en la aplicación de alternativas del tipo comportamental y, a su vez, unos criterios para evaluar la selección de los instrumentos que componen la alternativa.

Henry Murraín (2009) en su texto *Cultura Ciudadana como Política Pública*, describe tres aspectos que podrían acercar las intervenciones a un escenario de éxito; es decir, que si se siguiesen los pasos, la probabilidad de modificar o influir en el cambio de comportamiento social se incrementa.

Figura 1
Metodología de cultura ciudadana
Medellín, 2020



Nota: Elaboración propia con base en: Murraín (2009) y Hertwig y Grüne-Yanoff (2017).

Primero, se encuentra con la necesidad de tener cifras, indicadores y sistemas de información, lo que quiere decir que, antes de que ocurra cualquier intervención, es necesario contar con información completa y cualificada sobre las actitudes, las percepciones y los comportamientos de la población a la que se quiere dirigir. Esto tendrá como consecuencia la focalización y la sistematización del proceso. Es aquí donde se diagnostica y se dimensiona la magnitud del problema, caracterizando a profundidad los niveles de intervención que pueden suscitarse en el quehacer de la administración pública.

Segundo, y tal vez el momento más crucial en la selección de instrumentos, está la agencia cultural y pedagógica: focalización y creatividad en la intervención. La información permite y posibilita la priorización y la focalización sobre las necesidades del cambio comportamental, las prácticas sociales que deberían ser transformadas, la selección del modo, las formas y las estrategias en mayor medida adecuadas.

Sobre la pregunta ¿cuál instrumento elegir en una situación particular? Se debe considerar que aunque las comparaciones entre los instrumentos de las ciencias del comportamiento y los tradicionales pueden llevar a pensar en una situación de “economía comportamental versus democracia deliberativa”, o entre impulso de las capacidades sobre intervención en el comportamiento —y efectivamente cada una de las aproximaciones entienden de manera diferente a las personas y sus procesos de toma de decisión y acción—, ningún gobierno debería deshacerse de ninguna de las alternativas por completo.

Las perspectivas pueden atraer “diferentes tipos de tomadores de decisión” (John et al., 2009, p. 369) y servir en diferentes contextos, problemas y políticas públicas. Lo anterior, supone verlas como alternativas de una caja común de herramientas, pero también como posibilidades complementarias de un mismo esfuerzo de cambio comportamental enmarcado en la forma de intervenciones no monetarias y tampoco regulatorias. Asimismo, plantea “una pregunta importante que es probable que reciba

más atención en el futuro: bajo qué circunstancias escoger una intervención particular” (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017, p. 7).

Estas herramientas no solo representan alternativas en el repertorio institucional de instrumentos de intervención pública, sino concepciones sustanciales sobre el comportamiento de las personas y la forma como el gobierno debe abordarlo. La decisión sobre cuál utilizar se centra entonces en los criterios asociados a la necesidad de la intervención, pero también a las implicaciones ideales sobre el papel del Estado.

Es el tomador de decisiones quien selecciona los respectivos instrumentos de intervención y una vez elegidos debería preguntarse por los criterios normativos que, en este caso, responderían a la preocupación extendida sobre la manipulación por parte del Estado cuando se utilizan los mismos, al problema ético que representan las intervenciones comportamentales. Esta decisión debe entonces evaluar los instrumentos a la luz de lo siguiente: Hertwig y Grüne-Yanoff (2017) proponen cinco elementos para la revisión de las intervenciones *nudge* y *boost*, pero estos criterios pueden extenderse fácilmente para incluir el análisis de intervenciones de estrategias *think*, arte y cultura, y comunicación. Así, señalan que es fundamental considerar la “eficiencia”, la “efectividad” y el “bienestar” al momento de escoger entre estas alternativas comportamentales de política, a la vez que se revisan sus implicaciones normativas respecto a la “transparencia” y la “autonomía”.

Los tres primeros criterios son comunes a las discusiones de alternativas de políticas públicas, las últimas dos se enmarcan en la preocupación de los promotores de las intervenciones comportamentales *nudge*, *think* y *boost* por proteger la libertad de agencia de las personas y la consideración que tienen de su comportamiento. La transparencia se refiere a la facilidad y oportunidad de que los sujetos de la intervención sean conscientes de que participan de un programa o que están viendo sus condiciones de toma de decisión modificada con el objetivo de obtener un comportamiento específico.

Por otra parte, la autonomía, firmemente relacionada con la transparencia, revisa la posibilidad explícita o implícita de las personas para resistirse a la intervención y tomar decisiones contrarias a las que se esperan de acuerdo con esta. En este sentido, resulta fundamental reconocer la importancia de la claridad conceptual por parte de los diseñadores de políticas o intervenciones de cambio, que permita la toma de decisión informada sobre las implicaciones de cada una de las alternativas posibles (Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). Esto se corresponde con lo dicho anteriormente sobre los costos generados al ciudadano, los cuales según Sunstein (2012) deben corresponderse con costos inmateriales, considerados bajos para el individuo, pues no genera cargos excesivos en la toma de decisiones. Adicionalmente, estos costos deben incluirse en los medios para conseguir los fines de los individuos y no al revés.

En este segundo paso, Murraín (2009) en este segundo paso, subraya la importancia de la creatividad, la imaginación para lograr la reflexión y la cooperación, si es lo que se quiere. Aspectos que se pueden designar de manera metodológica en el diseño de la intervención, según sea el instrumento seleccionado. Lo que se quiere entonces es que en este segundo momento el tomador de decisiones considere los criterios previamente mencionados, de forma adicional a lo que el autor ya propuso en otra sección. De esta manera, se solventa parcialmente el temor y las críticas con respecto al velo manipulativo que para algunos puede detentar toda intervención comportamental.

Finalmente, seleccionados y aplicados los instrumentos de la intervención, hay que tener en cuenta que a razón de que no existe un proceso infalible debe hacerse un seguimiento y retroalimentación, al informar a los ciudadanos sobre la evolución o modificación del proceso, pues es el camino para la construcción sistemática del conocimiento, permitiendo recoger experiencias, sugerencias y expectativas en los procesos relacionados con las intervenciones comportamentales.

Ahora bien, con todos estos criterios y recomendaciones se hace más difícil pensar en la arbitrariedad de la intervención. Por este

motivo, es menester recordar que siempre se ha hablado de una invitación al ciudadano, de un instrumento que deje cabida a la libertad y la toma particular de decisiones. Si bien, unos instrumentos pueden estar más dirigidos a la deliberación y la comunicación abierta que otros, aquellos como el *nudge* o la *comunicación pública* deberán circunscribirse a criterios de transparencia y autonomía, seguir las recomendaciones y buscar el bienestar colectivo. Así, su selección dependerá de la información, el problema social particular, la medida en que afecta su cotidianidad y todas las consideraciones mencionadas.

CONCLUSIONES

La revisión de los diferentes instrumentos posibles en las intervenciones de cultura ciudadana supone también la posibilidad y la realidad de la complementariedad. La literatura y las experiencias de implementación reconocen el potencial de usar diferentes alternativas combinadas como parte de apuestas de política pública que enfrentan problemas públicos de corte comportamental o cultural. Esa posibilidad de complementariedad parte del reconocimiento de la complejidad de los retos del cambio comportamental y la manera como se pueden potenciar diferentes instrumentos entre sí. De esta forma, el llamado a la ampliación de criterios generales y la revisión de los contextos específicos de implementación no señala una escogencia de instrumentos únicos, sino a reconocer las posibilidades presentadas por las propias ventajas, su diseño y las oportunidades de hibridación en su uso.

Teniendo esto claro, al momento de selección se puede recurrir, si las especificaciones contextuales lo permiten, simplemente a corregir pequeños cambios que no requieran de la deliberación exhaustiva para su utilización. Luego, si el problema involucra complejidades notorias y suficientes, es posible detentarse por la educación como alternativa. Esta decisión dependerá siempre del análisis de los datos, de la información sobre percepciones y comportamientos, del contexto, los participantes y de si el problema identificado necesita,

por ejemplo, de la corrección, la educación o un poco de ambas.

La evaluación de los criterios generales y el contexto específico al momento de adelantar los procesos de decisión de alternativas de intervención es un punto fundamental en cualquier política o acción pública. Este texto propone algunos criterios y mecanismos generales que buscan sobre todo que exista una mayor preocupación por las implicaciones de la decisión y las relaciones que se establecen entre ellas al momento de la implementación de la política, programa o acción pública.

Este artículo también se enmarca en un creciente, pero siempre necesitado, esfuerzo por aumentar y organizar las reflexiones y el entramado teórico y conceptual sobre el enfoque de cultura ciudadana (la legitimidad epistemológica que reclama Tognato (2017)). En particular, al recoger ideas sobre el enfoque asociadas a la implementación de acciones y políticas públicas, así como en las consideraciones evaluativas y éticas de la escogencia de diferentes instrumentos de política en sus funciones de intervención. Esto supone avanzar sobre una “forma” en la que se hace cultura ciudadana y en la que el enfoque encuentra sus instrumentos para modificar la realidad y conseguir transformaciones culturales y comportamentales.

De igual manera, este estudio resulta pertinente para las discusiones de política pública y el reconocimiento del enfoque de cultura ciudadana como uno de política pública. Bromberg (2003) y Murraín (2009) han señalado la comprensión de la cultura ciudadana como un enfoque teórico de política pública, con implicaciones para el análisis y el diseño de instrumentos de intervención de la realidad y resolución de problemas públicos. Estas aproximaciones señalan la necesidad de seguir avanzando en la definición de los límites conceptuales del enfoque de cultura ciudadana y las reglas de juego metodológicas de su implementación. La aplicación de los criterios señalados en este texto se ha pensado como una contribución en ese camino.

REFERENCIAS

- Bromberg, P. (2003). Ingenieros y profetas: transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos. En Observatorio de Cultura Urbana (ed.), *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá* (pp. 67-105). Alcaldía de Bogotá/Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Falconi, J. L. (2017). Visual Essay. En C. Tognato (ed.), *Cultural Agent RELOADED: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 71-275). Harvard University Press.
- Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 1-14.
- Hunt, S. L. (2015). Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 52, 119-141.
- John, P., Smith, G. y Stoker, G. (2009). Nudge, nudge, think, think: two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, 80 (3).
- Kahneman, D. (2011). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Universidad Javeriana-FLACSO.
- Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014). *The Behaviour Change Wheel. A Guide to Designing Interventions*. Silverback Publishing.
- Mockus, A. (marzo de 2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, xxxii (1), 19-37.
- Mockus, A. (2003). Cultura Ciudadana y Comunicación. *Revista la Tadeo*, 68, 106-111.
- Murraín, H. (2009). Cultura Ciudadana como política pública. Entre indicadores y arte. Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas perspectivas. Alcaldía de Bogotá y Fundación Terpel.
- Ordoñez-Matamoros, G. (Dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

- Real Academia Española. (26 de junio de 2020). *Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/arte>
- Roth, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, A. (2011). *La idea de la Justicia*. Taurus.
- Sunstein, C. (2012). *Paternalismo libertario: ¿por qué un empujoncito?* Escuela de Derecho de Yale.
- Sunstein, C. y Thaler, R. (2017). *Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus.
- Tognato, C. (2017). Introduction. En C. Tognato (ed.), *Cultural Agent RELOADED: The legacy of Antanas Mockus* (pp. 25-60).
- Vedung, E. (2010). Policy Instruments: Typologies and Theories. En M. Bemelmand- Videc, R. C. Rist y E. Vedung (Ed.), *Carrot, Sticks, and Sermons: Policy instruments and their evaluation* (pp. 21- 58). Transaction Publishers.

Fecha de ingreso: 04/09/2020
Fecha de aprobación: 14/10/2021

