

INNOVACIÓN PÚBLICA COMO GOBIERNO DEL CAMBIO SOCIAL*

ADOLFO ESLAVA **
SANTIAGO SILVA ***

Resumen

Este artículo aborda la pertinencia de comprender las políticas como decisiones públicas con fundamento comportamental y con una intención de cambio, esto es, presenta la propuesta de entender la innovación pública como el gobierno del cambio social. De esta forma, revisa dos experiencias de programas de acción pública en el gobierno municipal de Medellín, que se preocuparon por conjugar la comprensión de las particularidades y los aprendizajes conductuales, las reglas de juego comunitarias, así como las representaciones y valoraciones poblacionales para diseñar intervenciones que superan las aproximaciones tradicionales de programas similares. Así, este texto asume la cuestión de la innovación pública con base en su preocupación por el cambio

social y la resolución de problemas públicos a partir de la introducción de las ideas desde el comportamiento de los individuos en el diseño e implementación de programas y políticas públicas desde la localidad.

Palabras clave: cambio social; comportamiento; decisiones públicas; innovación.

PUBLIC INNOVATION AS GOVERNANCE OF SOCIAL CHANGE

Abstract

This article addresses the relevance of understanding policies as public decisions with a behavioral basis and with an intention to change, that is, it presents a proposal to understand public innovation as the governance

* Este artículo se deriva del proyecto de investigación “Teoría integrada de la acción colectiva”, financiado por la Universidad EAFIT.

** Doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado. Profesor titular, Escuela de Humanidades, Universidad EAFIT, Medellín (Colombia). [aeslava@eafit.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0003-2213-0765].

*** Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT. Profesor asistente del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Medellín (Colombia). [ssilvaja@eafit.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-0228-8322]

Recibido: 08/06/2020 / Modificado: 18/08/2020 / Aceptado: 15/09/2020

Para citar este artículo

Eslava, A. y Silva, S. (2021). Innovación pública como gobierno del cambio social. *OPERA*, 28, 97-110
doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.05>

of social change. In this way, it reviews two experiences of public action programs in the municipal government of Medellín that were concerned with combining the understanding of behavioral insights, community rules, and population representations and perceptions to design interventions that exceed the approaches of similar traditional programs. Thus, this text assumes the question of public innovation about its concern for social change and the resolution of public problems since the introduction of ideas about the behavior of individuals in the design and implementation of public programs and policies from local governments.

Keywords: Social change; behavior; public decisions; innovation.

INTRODUCCIÓN

El verbo innovar se suele conjugar en el terreno práctico: en las actuaciones cotidianas de procesos productivos, por ejemplo, es posible identificar el rasgo susceptible de intervención desde estrategias de transformación digital. En ese sentido, las empresas orientan esfuerzos para desrobotizar sus procesos, mejorar la experiencia de usuario y transitar los caminos de la automatización.

Por el contrario, los comportamientos habituales que caracterizan la función pública suelen acudir al arraigo de convicciones y normas sociales que cierran el paso a las posibilidades de cambios, ya sean graduales o abruptos. De estos últimos, se ocupa la reflexión y el análisis que se exponen a continuación.

El marco analítico de la innovación pública puede definirse como aquel que aloja la búsqueda de nuevas ideas y conceptos, tecnologías, técnicas y métodos, formas, sistemas y procedimientos para crear interacciones significativas entre el gobierno y la sociedad para superar problemas sociales (Bekkers *et al.*, 2011). Con esta definición en mente, el artículo aborda la pertinencia de comprender las políticas como decisiones públicas con fundamento comportamental y con una intención de cambio, de allí, la propuesta de entender la innovación pública como el gobierno del cambio social. De esta forma, revisa dos experiencias de programas de acción pública en el gobierno municipal de Medellín que se preocuparon por conjugar la comprensión de las particularidades y los aprendizajes conductuales, las reglas de juego comunitarias y las representaciones y valoraciones poblacionales para diseñar sus intervenciones, que superan las aproximaciones tradicionales de programas similares.

En este sentido, este artículo señala que la innovación tiene lugar en el reconocimiento de poderes y saberes distribuidos que requieren la cooperación para la cocreación e intervención, colectivamente diseñada, de soluciones no convencionales. Desarrolla la premisa de que es necesario emprender de manera decidida la transformación digital de los asuntos públicos, reto que concierne por igual a académicos, funcionarios y ciudadanía.

No es posible presentar las ideas teóricas y empíricas alrededor de la innovación pública como gobierno del cambio social sin hacer alusión a la situación que estamos viviendo en el año 2020. Sin duda, es una serie de eventos

que nos toma por sorpresa. El asunto llegó para quedarse, ya sea como un virus con el que tenemos que convivir o bien como detonante de variaciones en nuestro comportamiento para obtener cambios sociales. Se habla mucho en estos días de reinención, una palabra que no está en el diccionario de la Real Academia Española, pero que se usa como vocablo que sirve para hacer alusión a los retos individuales y colectivos, cuyo alto grado de incertidumbre empuja a la elusión. Al final, se trata del asunto siempre vigente del cambio social y esa es la cuestión que se propone como eje transversal para abordar las generalidades de la innovación.

De acuerdo con Joan Subirats (2017), el reto consiste en mejorar nuestras capacidades descriptivas y analíticas respecto de una situación en la que las políticas públicas ceden su carácter jerárquico y lógica técnica –bidimensionalidad constitutiva de las políticas (Aguilar, 2010)– para darle cabida a las lógicas de innovación pública, inteligencia distribuida y conocimiento compartido –poder político, saber técnico y vivencia comunitaria (Eslava, 2017)–, de tal manera que la innovación entendida como el gobierno del cambio social avance desde las políticas públicas basadas en aquello que el gobierno decide hacer o no, hacia las decisiones públicas en las que múltiples actores le dan forma al proceso de construcción del problema, razonamiento público, decisión e implementación que hagan realidad la intención de cambio.

MARCOTEÓRICO

En el terreno conceptual, la innovación se abre campo a marchas forzadas, no solo por

sus antecedentes, definición y alcances, sino también por la invitación que tiende a otros campos en el sentido de renovar la, cada vez más, apremiante tarea de cuestionar el inventario adquirido.

Sin proponer aquí una discusión acerca de la naturaleza y funciones estatales, vale la pena tomar en consideración a la economista italiana Mariana Mazzucato (2014) que, en su apuesta por un Estado vinculado directamente con la tecnología, la innovación y el espíritu emprendedor, hace alusión a la propuesta de Keynes (1926) para entender la agenda del Estado, la cual, en esencia, consiste en que al gobierno le competen aquellas decisiones que nadie toma si el Estado no lo hace. De la idea keynesiana se desprende que lo importante para el gobierno no es hacer cosas que ya están haciendo los individuos, sino hacer aquellas cosas que nadie hace. Vale señalar que el lord inglés termina su reflexión señalando la dimensión psicológica allende la dimensión técnica de la dirección de los asuntos económicos en una sociedad, razón por la cual, arguye en favor de la necesidad de sintonizar pensamientos y sentimientos como condición previa de la acción colectiva que permita reformas. Esta agenda del Estado emprendedor no puede renunciar a una condición democrática, a saber: el recurso cognitivo que permite saber más acerca de los problemas públicos en disputa a partir de los saberes distribuidos en la sociedad. “Se trataría de transformar las jerarquías en ecosistemas de conocimiento colaborativo y cambiar así radicalmente la cultura de gobierno desde un saber experto centralizado a otro en el cual los problemas sociales se abordan colectivamente” (Innerarity, 2020, p. 345).

Nuestro argumento apunta en esa dirección de brindar fundamento humano a la opción por la innovación pública. Innovan personas para resolver los problemas que una colectividad ha priorizado como tales. Y la innovación tiene lugar en el reconocimiento de poderes y saberes distribuidos que requieren la cooperación para la cocreación e intervención, colectivamente diseñada, de soluciones no convencionales. No se trata, pues, de una categoría en abstracto y de allí la necesidad de indagar en las causas de comportamientos inerciales o disruptivos. Una narrativa de la innovación pública para la época de incertidumbre de los asuntos públicos que vivimos requiere asumir los riesgos necesarios junto con la habilidad de dosificar la prudencia que exige cada caso.

Esta tarea requiere visión y el deseo de hacer que las cosas se hagan en espacios específicos, y eso exige no solo capacidades burocráticas (a pesar de que estas son decisivas tal como Max Weber destacó), sino también experiencia real específica para una tecnología y para un sector. Solo a través de una visión estimulante con relación al papel del Estado puede adquirirse tal experiencia. (Mazzucato, 2014, pp. 31-2)

Supone también el reconocimiento de dos posibilidades para el Estado, la primera, la oportunidad de aprendizaje presente en las aproximaciones novedosas a los problemas públicos de siempre. La segunda, la promoción de una apertura hacia la valoración colectiva del error y las lecciones presentes en sus consecuencias, incluso para las decisiones públicas. Ambas requieren de buenas cantidades de voluntad en los tomadores de decisión, particularmente en las administraciones públicas que pueden su-

frir, en ocasiones, por excesos de prudencia y temor al cambio o a las consecuencias políticas de aceptar una equivocación.

En esta dirección, la reflexión alrededor de la innovación permite avanzar desde un concepto de política pública formal y jerárquica hacia la concepción más colectiva de las decisiones públicas que parten de la construcción colectiva del problema para construir acuerdos acerca de la intención de cambio y tomar las medidas consecuentes. Entonces, el amplio inventario de contribuciones anglosajonas y galas alrededor de la teoría y el análisis de las políticas públicas es susceptible de ser abordado desde la categoría decisiones públicas con el fin de darle cabida a la innovación con fundamento comportamental. Con base en las ideas de Bruno Dente y Joan Subirats (2014) es posible aseverar que una decisión pública es un acto de voluntad elegido entre varias alternativas que comparten una intención de cambio. De este modo, las decisiones públicas no son del resorte exclusivo de la autoridad pública, sino que también otros actores pueden participar tanto en la construcción de la problemática colectiva como en la formulación de cursos de acción factibles; la condición emprendedora señalada arriba se materializa en la voluntad política para asumir los riesgos de decidir en una u otra dirección, momento en el cual se hace patente la necesidad de imprimirle el rasgo innovador al proceso de decisiones públicas.

En este punto, es preciso acudir a los estudios del comportamiento para identificar elementos comportamentales como detonantes explicativos de la conducta que exhiben los actores involucrados en la brega de la decisión pública. Esta construcción conceptual que en-

laza comportamiento individual con decisión colectiva se ampara en el modelo propuesto por Susan Michie y sus colegas (2014) que entiende la raíz comportamental como un sistema interactivo que incluye capacidades, oportunidades y motivaciones de las personas, las cuales pueden configurarse como el conjunto de componentes de intervenciones y políticas encaminadas al cambio social.

En consonancia con la raíz comportamental como cuestión orientadora para identificar detonantes de cambio organizacional y cambio colectivo en general, es posible hacer hincapié en los procesos de autotransformación que pueden promoverse en diferentes instancias de la gestión pública, ya sea desde el lugar del gobernante, el funcionario o el gobernado. Al respecto, cabe señalar que la raíz comportamental del proceso de autotransformación nos exige prestar más atención a dimensiones psicológicas como la percepción, la voluntad y la emoción, aspectos que se juegan en el fuero interno de las personas, pero pueden dotarse de sentido y contenido en la medida que se logren establecer lazos fuertes con un propósito común, de tal manera que se habiliten vasos comunicantes entre conducta y cambio social.

A manera de digresión, conviene aclarar que esta aproximación está alojada en una perspectiva institucionalista, aspecto que supera el alcance de esta reflexión, pero vale decir que tal enfoque es pertinente en tanto la cuestión por la innovación guarda estrecha relación con las reglas y sus comportamientos derivados, ya sea en una comunidad, una firma o un gobierno (Ostrom, 2014). La justificación institucionalista también reside en la importancia de

la categoría cambio como clave analítica para descifrar las posibilidades y restricciones que enfrenta la conducta innovadora, así como para identificar las condiciones necesarias para concebir una intervención abrupta o incremental (North, 1993).

Asimismo, la innovación pública parte de reconocer las transformaciones que acontecen en el proceso de surgimiento, consolidación y fenecimiento de los asuntos públicos. Las expresiones de indignación, tan estridentes como fugaces, exigen pensamiento y praxis con vocación de futuro, esto es, con capacidad de discernir escándalo mediático de elementos de construcción de lo común. La innovación interpela al ciudadano del futuro y por ello concierne a la educación cívica que instala la capacidad de superar la indignación digital para motivar caminos de construcción de oportunidades de inclusión auténtica y aversión a la desigualdad en menoscabo de la indolencia que habita los nuevos territorios virtuales. Por tanto, ante la inmediatez de lo mediático, se requiere la sensatez de la mediación innovadora con piedras basales en la reflexión acerca de los elementos explicativos del cambio comportamental: capacidades, oportunidades, motivaciones.

En pocas palabras, queremos enfatizar aquí una noción de innovación pública que, a partir de procesos de autotransformación, adquiera la capacidad de gobernar el cambio social, lo cual tiene que dar buena cuenta del gran reto digital, a saber: en la cosa pública, es evidente el fenómeno de la desintermediación que traen consigo redes sociales, algoritmos e inteligencia artificial. De allí que la innovación pública capaz de

gobernar el cambio social avance en la dirección de la mediación en detrimento de la intermediación.

Para complementar lo anterior, es posible afirmar que cambio social es sinónimo de complejidad, conflicto e incertidumbre, razón por la cual, la innovación pública tiene que vérselas con el gobierno de ese contexto. Nuestra propuesta es que la comprensión de la arquitectura de la decisión, tanto del arquitecto como del destinatario, brinda detonantes para promover acciones innovadoras en sintonía con los retos de ese contexto complejo, conflictivo e incierto.

Para ello, es necesario superar el escepticismo respecto al gobierno que, basado en no pocas evidencias, pone en tela de juicio la praxis misma de gobernar. Desde la filosofía política se está proponiendo una idea según la cual la existencia del gobierno se pone en duda debido a sus categorías anacrónicas para un mundo complejo (Innerarity, 2020), asunto que se compadece con tozudas posturas de economía y ciencias de la administración que abogan por un papel reducido del Estado. Por el contrario, la innovación pública, en tanto que gobierno del cambio social, se aloja en una mirada renovada del liderazgo del gobierno para agenciar la acción colectiva, en términos de la economista oriunda de Roma: “En el ámbito de la innovación, el Estado no solo ‘incentiva’ la inversión privada, sino que también la ‘dinamiza’; es decir, crea la visión, la misión y el plan” (Mazzucato, 2014, p. 39). El optimismo respecto al papel del Estado en el desempeño de la economía también puede ser trasladado a la gestión de los demás asuntos públicos.

COMPORTAMIENTO COMO VARIABLE DE LA INNOVACIÓN PÚBLICA

Esta reivindicación de una comprensión más humana del comportamiento ha sido promovida también por instituciones internacionales como el Banco Mundial, en su informe anual de Desarrollo Mundial, que tomó por nombre “Mente, sociedad y conducta” (2015), por iniciativa pública y privada, así como la configuración del Behavioral Insights Team en Reino Unido y por otro sinnúmero de esfuerzos organizacionales. En efecto, “la psicología cognitiva ha visto una revolución en las últimas décadas y esas nuevas perspectivas han sido tomadas por la ciencia política, la sociología y en particular la economía” (John *et al.*, 2009, p. 362). Las contribuciones de las ciencias del comportamiento han superado las aproximaciones tradicionales que buscan modificar las decisiones y acciones de las personas (esto es, la coerción y el incentivo material) y que iban en concordancia con el modelo comportamental de la economía neoclásica y la teoría de la elección racional (Kahneman, 2011).

La regulación coercitiva y el incentivo o castigo material tienen algunas limitaciones a la hora de modificar comportamientos; John *et al.* (2009) señalan cuatro principales: 1) son costosas y en ocasiones difíciles de implementar, 2) son excesivamente simplistas en tanto instrucciones y pueden resultar insuficientes, 3) no suelen usar la información sobre costos y beneficios de las decisiones de las personas, y 4) pueden resultar odiosas para las personas y afectar la legitimidad de quien las impone.

El nuevo repertorio de intervenciones que presentan las ciencias del comportamien-

to amplía las alternativas, introduciendo las acciones basadas en *nudge*, *boost*, *think*, entre otros (Thaler y Sunstein, 2017; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017; John *et al.*, 2009)¹. 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 ido entendiendo “que no pueden depender en dar órdenes y crear incentivos; deben tratar y conectarse directamente con los ciudadanos, cuya participación ayuda a co-crear los resultados” (John *et al.*, 2009, p. 368).

Con estas ideas comportamentales en mente, a continuación, se presentan generalidades de dos casos empíricos que guardan relación con la apuesta por lograr cambios en el comportamiento ciudadano, desde la intervención pública y a partir de la comprensión de las conexiones entre conducta, lenguaje y sociedad.

Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos

“Medellín está llena de ciudadanos como vos” es una estrategia de transformación cultural,

1 Los *nudge* o “pequeños empujones” son intervenciones que modifican la arquitectura de la decisión buscando un cambio de comportamiento que sea ligero, barato y respeta la autonomía de las personas; los *boost* son intervenciones educativas ligeras que usan la ampliación de las capacidades de las personas para que puedan tomar mejores decisiones; y las intervenciones *think* hacen uso de los espacios de deliberación y las técnicas de argumentación para que las personas tomen decisiones colectivas.

enfocada en mejorar la percepción que las personas de esta ciudad tenían de sus pares a través de la aplicación de las ciencias del comportamiento, en particular, respecto a la teoría de las normas sociales (López *et al.*, 2018). Fue implementada por la Alcaldía de Medellín entre abril de 2018 y diciembre de 2019 y sus acciones de centraron en la implementación de mensajes, actividades y escenarios de encuentro que reproducían imaginarios positivos contribuyendo a reducir la brecha representacional conocida como ignorancia pluralista (Prentice y Miller, 1996) alrededor de las motivaciones ajenas.

De acuerdo con Bicchieri (2018), muchos comportamientos individuales están definidos según las expectativas colectivas de las personas, empíricas y normativas, esto es, por las normas sociales. Las intervenciones desde normas sociales también son reconocidas como “pequeños empujones” por el paternalismo libertario de Richard Thaler y Cass Sunstein (2017). En términos generales, ambas perspectivas señalan la influencia que la percepción sobre “lo que hacen los demás” y lo que “piensan los demás que debemos hacer” tiene en muchas decisiones cotidianas y la manera como pueden delimitar un buen número de percepciones y comportamientos ciudadanos.

Uno de estos, que además cumple un papel generalmente positivo en cualquier sociedad, es la confianza interpersonal. La confianza se relaciona con otras disposiciones prosociales como la acción colectiva, el altruismo, el cumplimiento de acuerdos y normas (Wilson y Eckel, 2005), y puede ser entendida en algunos contextos como una norma social (Gazda *et al.*, 2011; Bicchieri *et al.*, 2011). “Medellín está

llena de ciudadanos como vos” utilizó, entonces, mecanismos de información sobre normas descriptivas y empíricas para trabajar sobre las expectativas de comportamiento de las personas. La estrategia planteó el objetivo de abordar la confianza interpersonal como elemento fundamental para el cambio comportamental, en tanto permitía cerrar las brechas de las percepciones negativas sobre las motivaciones de los otros. En este sentido, utilizó mecanismos como el agradecimiento de comportamientos esperados, la visibilización de la prosocialidad cotidiana y la ejemplificación indirecta de estos mismos comportamientos, para incidir sobre la actuación colectiva.

A través de informar y agradecer buscaba generar un círculo virtuoso en el cual, cada vez más, ciudadanos se reconocieran como “ciudadanos como vos”, esto es, parte del grupo de referencia con expectativas de comportamiento particulares, cumplidores de aquella norma social de prosocialidad. De igual forma, motivar la autorregulación y la visibilización de los cumplidores como mecanismo de replicación (Güemes y Wences Simon, 2018). En ese sentido, la estrategia pretendió instalar un imaginario de comportamientos prosociales en Medellín, sustentado en aquellos ciudadanos que en su vida diaria están dispuestos a contribuir a la convivencia colectiva (p. 19). Las intervenciones que nacieron de este objetivo se centraron en mejorar la percepción que las personas tenían de los demás, teniendo como punto central la construcción de confianza, pero buscando también mejorar las expectativas de comportamiento (expectativas empíricas) a través del ejercicio de visibilización y señalización de prosocialidad.

De esta forma, la estrategia tuvo como base seis ejes temáticos correspondientes a los principales retos de convivencia y cultura ciudadana de Medellín, identificados a partir de diferentes estudios y mediciones, entre ellos la Encuesta de Cultura Ciudadana (Alcaldía de Medellín y Corpovisionarios, 2017). Estos ejes eran: 1) Movilidad segura y sostenible, 2) Convivencia y espacio público, 3) Legalidad y cultura tributaria, 4) Basuras y disposición de residuos, 5) Transformación cultural, 6) Sostenibilidad y medio ambiente. “Ciudadanos como vos” ha sido estructurada en tres tácticas con objetivos y actividades particulares: 1) Apropiación ciudadana, 2) Comunicación pública y 3) Movilización territorial (López *et al.*, 2018).

Las acciones que acompañaron la implementación de la estrategia se vincularon en su mayoría al diseño de señales y la entrega de información sobre expectativas empíricas de comportamiento. Usando los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2017, se diseñaron piezas comunicacionales y mensajes que planteaban comportamientos o percepciones prosociales mayoritarias en la ciudad, como el pago de impuestos a tiempo, la disposición al diálogo para evitar conflictos de convivencia, el uso de transporte público, entre otros. Estos mensajes fueron construidos usando una fórmula que ha sido utilizada en otras intervenciones similares: “9 de cada 10 ciudadanos (tienen, piensan, hacen) el (comportamiento deseado)” (Silva *et al.*, 2019).

De igual forma, se utilizó el agradecimiento y reconocimiento de comportamientos como un mecanismo de señal social para los ciudadanos. En este sentido, se entregaron

“comparendos positivos” (“Cultas” y “Fotocultas”) a los ciudadanos cuando tenían comportamientos en las vías que contribuían a la movilidad sostenible y segura (el uso de implementos de protección, ceder el paso en cebras peatonales o a vehículos en una intersección o una rotonda, entre otros). Finalmente, la estrategia utilizó experimentos sociales y participativos para levantar datos inexistentes sobre comportamientos que se quisieran promover desde su expectativa empírica. La “Tienda de la confianza” distribuyó cientos de pequeñas cajas en las que se disponían alimentos para que las personas los compraran en autoservicio. Las tiendas no eran vigiladas y se dejaban durante varias horas en diferentes puntos de la ciudad; al final de cada jornada, se contabilizaban las ventas y el dinero recogido, el resultado, presentado como “porcentaje de pago”, se le comunicaba a la ciudad como resultado colectivo del experimento. En la muestra más amplia de varias versiones del experimento se recogieron doce mil observaciones (esto es, productos vendidos) en al menos quinientas tiendas por todo Medellín, con un porcentaje de pago del 97 % (Silva *et al.*, 2019).

Aproximaciones iniciales han encontrado resultados prometedores en esta perspectiva de uso de la teoría de las normas sociales para abordar problemas de “ignorancia pluralista”, dificultades de acción colectiva y, en general, problemas de cultura ciudadana. Se han recolectado reportes de aumento en confianza interpersonal, percepción de probidad de conciudadanos, orgullo colectivo, percepción de cumplimiento de acuerdos, disposición al cumplimiento de normas, confianza interpersonal, entre otros, en ejercicios evaluativos

adelantados por la Alcaldía de Medellín y en la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2019 (Silva *et al.*, 2019).

Estrategia de Corresponsabilidad Ciudadana Pactos y Actos

Implementada durante el periodo 2016-2019, en el marco de la política pública de Seguridad y Convivencia de Medellín y el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019, la estrategia “Pactos y Actos”² adelantada por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT-CAP y la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la ciudad, puso en práctica el “Protocolo de deliberación” como mecanismo principal de acompañamiento a la gestión de problemas de convivencia cotidiana en diferentes territorios de Medellín (CAP, s. f.).

La estrategia fue diseñada para desarrollar la conexión entre la acción pública territorial en asuntos de seguridad y convivencia, y el reconocimiento del capital social que las comunidades pueden movilizar para resolver conflictos a través de mecanismos prosociales. Esta aproximación era una ampliación de los hallazgos de los niveles de confianza y disposición a la acción colectiva en algunos de los territorios más golpeados por la violencia homicida en Medellín, recogidos en Duncan y Eslava (2015).

2 La aproximación metodológica de la estrategia también se ha definido como “Estrategia de corresponsabilidad por Deliberación y Acción: Estrategia y Herramientas (DAEH)”, en una versión ajustada que pone el énfasis en la corresponsabilidad de los participantes (CAP, s. f.).

De esta forma, la estrategia “Pactos y Actos” se reconoció como una aproximación centrada en direccionar las dinámicas de interacción entre diversos actores sociales, tanto individuales como colectivos, a través de un protocolo de deliberación que se centra en los “usos discursivos a través de los cuales estos actores definen las problemáticas que tienen, exponen propuestas para resolverlas y discuten consideraciones alrededor de las propuestas expuestas” (CAP, s. f., p. 3). La expectativa de resultado de este proceso es el establecimiento de dinámicas funcionales de resolución de conflictos y la construcción consensuada de acuerdos que puedan concretar compromisos de parte de los participantes. La estrategia se implementó sobre todo al delimitar escenarios de participación comunitaria de convivencia denominados “Comités locales de gobierno”, en los que se gestaba el “escenario de articulación, seguimiento y evaluación, liderado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, realizado mensualmente por las autoridades locales de cada comuna o corregimiento” (Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín, 2016, p. 65).

El protocolo deliberativo de “Pactos y Actos”, y la estrategia en su conjunto, se enmarcaron en las discusiones recientes sobre los problemas de distanciamiento entre representantes y representados, la pérdida de confianza en los movimientos y las instituciones políticas tradicionales y, en general, los problemas de credibilidad que se asocian a muchos gobiernos actuales. Acerca de las limitaciones referenciadas sobre la democracia representativa y las instituciones que operativizan sus mecanismos de gobierno, la estrategia se acerca

a la democracia deliberativa, que evita la verticalidad y permite diseños institucionales que den importancia y un papel de participación importante a los ciudadanos. De esta manera, el énfasis de la estrategia estaba en ampliar las condiciones democráticas de los escenarios de gestión de seguridad y convivencia cotidiana, preocupándose especialmente por la garantía de participación, sobre todo, “la tolerancia hacia la disidencia y la autocrítica respecto a las preferencias e intereses”, entendidas como “elementos indispensables para un efectivo funcionamiento del procedimiento deliberativo” (CAP, s. f., p. 5).

Sumado a lo anterior, la estrategia reconoció la importancia que puede tener la introducción de mecanismos deliberativos en espacios de participación ciudadana como estos, ventajas que han sido señaladas, entre otros, por Gómez (2019). Estas son, en primer lugar, la legitimidad, en tanto las decisiones son producto de la interacción de todos los participantes y suelen lograrse en consenso; en segundo lugar, definir los criterios válidos en los que se deben desarrollar las deliberaciones. En tercer lugar, la ampliación de la participación, en tanto la horizontalidad de los escenarios y la efectividad de sus discusiones animan a que más personas se sumen al espacio deliberativo.

El protocolo deliberativo utilizado por la estrategia “Pactos y Actos” está constituido por cuatro fases: 1) acondicionamiento, 2) apertura, 3) argumentación y 4) cierre. Cada fase tiene diferentes momentos que representan acciones concretas del desarrollo de las reuniones para el cumplimiento de sus objetivos. En la tabla 1 se puede observar la generalidad del recorrido del protocolo.

TABLA 1. FASES Y MOMENTOS DEL PROTOCOLO DE DELIBERACIÓN DE “PACTOS Y ACTOS”

| Fases | Momentos |
|-------------------|-----------------|
| Acondicionamiento | Familiarización |
| | Concertar |
| | Reservar |
| | Difundir |
| | Revisar |
| Apertura | Planear |
| | Preparar |
| | Introducir |
| | Contextualizar |
| | Delimitar |
| Argumentación | Proponer |
| | Considerar |
| | Recapitular |
| | Confirmar |
| Cierre | Clausurar |
| | Retroalimentar |

Fuente: elaboración propia con base en CAP (s. f.).

La fase 1, acondicionamiento, consta de cinco momentos: familiarizar, concertar, reservar, difundir, revisar, centrados en generar las condiciones necesarias que permitirán el desarrollo de la actividad. La fase 2, apertura, está compuesta por los momentos planear, preparar, introducir, contextualizar y delimitar, dedicados a delimitar los temas de discusión y el problema central por tratar durante la sesión. La fase 3, argumentación, expresada en los momentos proponer, considerar, recapitular y confirmar, acompaña la discusión para que cada uno de los participantes pueda expresar sus argumentos de manera clara, así como intercambiar ideas con los otros participantes usando mecanismos deliberativos y argumentativos. Finalmente, la fase 4, cierre, integrada por los momentos clausurar y realimentar, pretende facilitar el consenso entre los parti-

cipantes, visto como un acuerdo que, sin ser homogéneo o totalizante, ha sido construido en condiciones de igualdad y de reconocimiento de personas, preocupaciones y argumentos de todos (CAP, s. f.).

Es posible reconocer los canales comunicantes entre la estrategia “Pactos y Actos” y su protocolo deliberativo con las propuestas de la estrategia del enfoque *think* de intervención comportamental, enmarcadas ambas en el giro deliberativo que ha dominado la teoría democrática reciente. Las intervenciones *think* señalan la importancia de reconocer 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, 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. Las estrategias *think* de intervención conductual confían en la capacidad que tienen las personas de llegar a acuerdos, agenciar cambios y evaluar resultados si se les da la oportunidad, bajo las condiciones de participación deliberativa adecuadas. Así, “en tanto se espera que los ciudadanos justifiquen sus perspectivas y preferencias en público, hay motivaciones fuertes para limitar el interés propio y considerar el interés general” (p. 364).

Esta perspectiva no solo ve en la legitimidad de las decisiones colectivas y deliberativas una ventaja operativa de los cambios, también resalta las ventajas intrínsecas de preservar la decisión de los ciudadanos, su libertad y, sin embargo, poder acompañar el proceso mediante el cual puedan alcanzar resultados individual y colectivamente más positivos. Lo

anterior, en tanto “bajo condiciones deliberativas el comportamiento ciudadano se ajusta en una manera más orientada hacia el civismo porque considera las visiones y perspectivas de los otros” (John *et al.*, 2009, p. 364).

CONCLUSIONES

A menudo, el debate público convierte el concepto política pública en un término de uso manido que desestima consideraciones valiosas alrededor de sus componentes político y técnico; de manera complementaria, se hace necesario brindar un tercer componente que permita acercar las políticas al comportamiento de sus públicos; justamente, las ideas y experiencias expuestas en este texto permiten asegurar que la discusión y puesta en práctica de intervenciones alojadas en la innovación pública son un paso acertado para lograr decisiones públicas que conjuguen poder, saber y vivencias.

Es posible identificar oportunidades importantes de innovación pública en la revisión de dos ampliaciones de la discusión presentes en este artículo. La primera ampliación supone el reconocimiento de las decisiones públicas, entendidas como escenarios de interés colectivo que superan el protagonismo del Estado para darle protagonismo a actores de las decisiones públicas, y la segunda, la inclusión de los estudios del comportamiento en las comprensiones, los diagnósticos y el diseño de intervenciones de cambio social.

En este sentido, las experiencias referenciadas reúnen precisamente la incertidumbre y complejidad del comportamiento de los

ciudadanos, entendiendo esto como motivo de dificultad para su comprensión, pero como oportunidad de innovación y efectividad en su abordaje conductual. Este reconocimiento implica, además, la utilización de los aprendizajes comportamentales desde la influencia de las motivaciones, oportunidades y capacidades en las decisiones y acciones cotidianas de las personas, hasta el repertorio de funciones de intervención en tanto uso de *nudge*, enfoques *think* o *boost*.

Esta aproximación a la innovación pública pone el énfasis en los programas que, aunque reconocen la “racionalidad limitada” de los seres humanos, se centran en su prosocialidad latente, expresada en sus redes de confianza y cooperación, en el conocimiento y la disposición a ponerlo en función de encontrar soluciones a los problemas de la comunidad y en las posibilidades de movilizar la voluntad ciudadana para abordar retos colectivos en tanto funcionen las reglas de juego correctas. Su capacidad para reproducir confianza, alcanzar acuerdos, asumir roles de deliberación argumentada y adelantar y acompañar la implementación de soluciones consensuadas constituye la principal ventaja de estos ajustes institucionales.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2010). Introducción. En L. F. Aguilar, *Política Pública* (pp. 17-60). Siglo XXI.
- Alcaldía de Medellín y Corpovisionarios (2017). Diez años construyendo juntos Cultura Ciudadana en Medellín. Encuesta de Cultura Ciudadana 2017.

- Recuperado el 21 de octubre de 2018 de <https://goo.gl/Mo3QiW>
- Asch, S. (1995). Opinions and social pressure. En E. Aronson (Ed.), *Readings about the social animal*. W. H Freeman.
- Bekkers, V., Edelenbos, J. y Steijn, B. (Eds.) (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Palgrave Macmillan.
- Bicchieri, C. (2018). *Nadar en contra la corriente. Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Paidós.
- Bicchieri, C. y Muldoon, R. (2014). Social norms. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Bicchieri, C., Xiao, E. y Muldoon, R. (2011). Trustworthiness is a social norm, but trusting is not. *Politics, Philosophy & Economics*, 10(2), 170-187. <https://doi.org/10.1177/1470594X10387260>
- Centro de Análisis Político (CAP) (s. f.). *Deliberación y acción: estrategia y herramientas (DAEH). Guía metodológica*. CAP-EAFIT.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Duncan, G. y Eslava, A. (2015). *Territorio, crimen y comunidad: heterogeneidad del homicidio en Medellín*. Open Society Foundations, Universidad EAFIT.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social: más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Gedisa.
- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades*. EAFIT.
- García Villegas, M. (2017). *El orden de la libertad*. Fondo de Cultura Económica.
- Gazda, V., Lejková, Z., Kubák, M. y VÝrost, T. (2011). Trust and trustworthiness as a behavioural social norm. *Sociología*, 43, č. 3.
- Gómez, J. (2019). Argumentación y cambio comportamental. *Revista Iberoamericana de Argumentación*, 18, 22-37.
- Güemes, C. y Wences Simon, I. (2018). *Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos*. Artículo en prensa.
- Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 1-14.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- 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.
- Keynes, J. M. (1926). *Ensayos sobre intervención y liberalismo*. Orbis
- López, N., Silva, S. y Trujillo, J. P. (2018). Un juego de espejos: normas sociales, influencia social y cultura ciudadana en Medellín. En J. Echeverri y L. Gallego (Ed.), *Cultura ciudadana. Reflexiones y experiencias de ciudad*. Alcaldía de Medellín - Editorial EAFIT.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. RBA.
- Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014). *The Behavioral Change Wheel. A Guide to Designing Interventions*. Silverback.
- Murrain, H. (2018). Legalidad y representación del prójimo: un estudio sobre el papel de las normas sociales en el cumplimiento práctico de las leyes. En C. Tamayo, (Ed.), *Imaginario comunes, sueños colectivos y acciones ciudadanas: pensando Medellín en clave de cultura ciudadana, derecho a la ciudad e innovación pública*. Alcaldía de Medellín – Universidad EAFIT.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2014). Más allá de mercados y Estados. *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 15-70.

- Prentice, D. A. y Miller, D. T. (1996). Pluralistic ignorance and the perpetuation of social norms by unwitting actors. *Advances in Experimental Social Psychology*, 28(C), 161-209. doi:10.1016/S0065-2601(08)60238-5
- Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín (2016). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2016-2019 (PISC)*. Alcaldía de Medellín.
- Silva, S., Garro, J. E., López, N. y Trujillo, J. P. (2019). Confianza, normas sociales y representaciones del otro. La implementación de la estrategia de cultura ciudadana “Medellín está llena de ciudadanos como vos”. En A. Eslava (Ed.), *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana*. Alcaldía de Medellín – Universidad EAFIT.
- Subirats, J. (2017). Innovación social, cambio tecnológico y gobierno abierto: la coproducción de políticas públicas. En N. Ramírez y Rosales (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (Libros de la CEPAL, n° 144). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Thaler, R. H. y Sunstein C. (2017). *Un pequeño empujón (Nudges)*. Taurus.
- The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel (2017). *Richard H. Thaler: Integrating economics with psychology*. https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2017/advanced.html
- Ugarte, Í., Rodríguez, B., Paz, P. M., Páez, D. y de Lucas, J. (1998). Ignorancia pluralista, atribución de causalidad y sesgos cognitivos en el caso. *Revista de Psicología Social*, 13(2), 321-330.
- Wilson, R. y Eckel, C. (2005). Trust and social exchange. En R. Bachmann y A. Zaheer (Eds.), *Handbook of Trust Research*. Cheltenham.
- World Bank (2015). *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior (Overview)*. <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>