

FORO ESTÁNDARES ÉTICOS PARA LA VIDA PÚBLICA

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República

Moderador:

Claudia Sepúlveda Trejo

Expositora:

Margarita Gómez

Fecha:

22 de marzo de 2023

Lugar:

Contraloría General de la República con transmisión virtual simultánea

Presentación

Esta charla se enmarca dentro de las actividades que se están desarrollando para el «Foro estándares éticos para la vida pública» y dentro del Plan Estratégico 2021-2024 de la Contraloría General de la República, que ha establecido como compromiso alinear todo el trabajo institucional a la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad pública.

Aplicación de las ciencias del comportamiento para incrementar compartimentos éticos de servidores públicos. Una nueva mirada

Exposición de Margarita Gómez¹

El *People in Government Lab* es un centro de investigación, un laboratorio de innovación en la Escuela de Gobierno de la *Blavatnik School of Government*, enfocado en entender y estudiar a los funcionarios en la Administración, para ver cuáles son sus motivaciones y cómo podemos incrementar el compromiso, su sentido de pertenencia y su desempeño.

Entre los temas que investigamos, están las ciencias del comportamiento y cómo podemos entender la ética de los servidores públicos desde la perspectiva que da esta disciplina.

La ciencia del comportamiento nos enseña que, más allá de los incentivos económicos, hay muchos factores que influyen en la conducta de las personas, por ejemplo: ¿cuántos de ustedes quieren estar saludables?, ¿cuántos hicieron ejercicio el día de hoy? Hay una brecha entre la intención —queremos estar saludables— y lo que terminamos haciendo. Aunque el ejercicio sea propicio para nuestra salud, es muy probable que prefiramos postergarlo para mañana y quienes optaron por este camino, sin duda lo justificarán de alguna manera.

Ante esta realidad, hemos empezado a explorar cómo esta perspectiva de las ciencias del comportamiento se puede aplicar para entender de una manera diferente las conductas éticas y no éticas dentro de la Administración pública.

En este sentido, la primera motivación la encontramos en la ecuación de utilidad, la cual implica que las personas vamos a maximizar nuestro beneficio individual y eso lo vamos a hacer a partir de un análisis costo-beneficio.

Muchas de las políticas que hemos elaborado para promover un cierto comportamiento dentro de la Administración pública están enfocadas en incrementar los costos, endurecer las sanciones o aumentar los beneficios.

Cuando hablamos de la utilidad de un crimen —concepto que viene de Gary Becker, premio Nobel de Economía²— o de romper una ley, este comportamiento

1 Fundadora del *People in Government Lab* de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Oxford y que fue la primera unidad de comportamiento en México. Además, se desempeñó como asesora principal de la Secretaría de Seguridad Pública y de Defensa en México.

2 Cuyo nombre oficial en castellano es Premio de Ciencias Económicas del Banco de Suecia en Memoria de Alfred Nobel.

deshonesto se va a basar en el beneficio que yo puedo obtener de eso —que puede ser económico o de otra índole— y los costos de ser descubierto. Esta teoría plantea que siempre alguien vaya a comportarse de manera no ética hará este análisis de costo-beneficio: que me atrapen o que no me atrapen, ¿cuál es el beneficio que voy a obtener?

En la práctica, hemos verificado que los individuos no nos comportamos de esa manera, sino que hay una serie de factores que influyen en nuestra conducta y que va más allá de los costos. Si las sanciones fueran suficientes para desincentivar, reducir los incentivos del comportamiento no ético, obraríamos de manera más honesta, pero hemos comprobado que eso no es suficiente.

La ciencia del comportamiento sostiene que el contexto importa, pues hay algunos que propician las actuaciones deshonestas o el crimen. Un gran ejemplo es el de las famosas ventanas rotas, esto es, un estudio que se hizo en Nueva York, donde se observó que si los vagones del metro venían rotos o con grafitis más gente percibía que podía infringir la norma, porque no recibiría sanción.

Además, vemos que las normas sociales influyen en la conducta, pues el proceder de los demás repercutirá en cómo me comporto yo. Por otra parte, las normas morales son relevantes, ya que si entre mis valores es importante la honestidad, seguramente, voy a obrar de manera más proba. Según el investigador Dan Ariely, cada uno de nosotros tenemos una definición acerca de quiénes somos y cómo actuamos y siempre vamos a alterar la realidad un poco, mientras podamos justificar esa mentira, pero no llegaremos a falacias groseras, porque ello va en contra de nuestro autoconcepto.

Después viene la motivación. Aquí hablamos de dos tipos:

- 1) la externa, que es un salario que me van a dar, un reconocimiento externo y
- 2) la intrínseca, que tiene que ver con el valor que yo le doy a mi trabajo, el impacto que creo que mi trabajo tiene en un bien mayor.

A partir de esto vienen tres grandes aportaciones de las ciencias del comportamiento:

- 1) Max Bazerman, profesor de la Universidad de Harvard, enseña que hay puntos ciegos, dado que nuestra atención a las consideraciones éticas es limitada. En consecuencia, las personas no se comportan de manera no proba porque sean deshonestas, sino porque a veces se les olvida o no tienen presentes esas sutilezas morales. Por ejemplo, cuando se ingresa a la Administración pública hay que aprobar un curso de inducción; sin embargo, con el pasar del tiempo, rara vez los funcionarios recuerdan cuáles son los lineamientos que deben de seguir.

- 2) Dan Ariely, profesor de la Universidad de Duke, observa que los grandes corruptos que rompen las normas existen, pero en menor medida. Lo mayoritario son individuos que se apartan un poco de la regla, cometen infracciones menores, pequeñas mentiras que pueden ser no éticas y que esos son los que podríamos intentar cambiar, más allá de perseguir los actos groseros de corrupción.
- 3) Nina Mažar, de Escuela de Negocios de Rotman en la Universidad de Toronto, explica que cuando el impacto de la deshonestidad no es directo y cuando la ganancia obtenida no es grande, es más fácil justificar la mentira o el acto ímprobo, puesto que muchas veces no alcanzamos a ver cuál es la consecuencia de nuestros actos.

Hay otra evidencia que hemos denominado *behavioral public administration*, que busca reunir todas las aportaciones de las ciencias del comportamiento para estudiar la Administración pública. Aquí hay dos hallazgos importantes:

- 1) cuando hay altos niveles de percepción de la corrupción, un mayor número de personas con propensión a ella va a querer entrar al servicio público;
- 2) si la ganancia se percibe mayor en el sector privado, preferirán irse hacia ese lado.

La evidencia nos dice que, en Dinamarca, los individuos más honestos quieren entrar a la Administración pública. En cambio, en el caso de la India, son los más deshonestos quienes procuran entrar a la Administración para poder sacar beneficios.

Con estas aportaciones de las ciencias del comportamiento, pretendo destacar que no estamos hablando de incrementar el salario para reducir la corrupción o aumentar los comportamientos éticos, sino que nos referimos más a factores psicológicos y sociales que nos permitan modificar los comportamientos hacia los que queremos. A partir de eso, hemos estado haciendo una serie de investigaciones:

- 1) Para indagar el significado del conflicto de interés en la Administración pública, hicimos un experimento de campo, en donde buscábamos incrementar el número de regalos que reportan los funcionarios públicos. En México, la ley dice que hay que reportar todo regalo de un valor mayor a 30 dólares; no obstante, se observó que muchos servidores del Estado no cumplían con esta obligación.
- 2) Un experimento de laboratorio, donde los policías fueron expuestos a hacer una serie de juegos para medir la deshonestidad y poder ver si incrementar el sentido de pertenencia tenía un impacto positivo en los comportamientos éticos.

Algo que siempre me gusta destacar es que no vamos a solucionar la gran corrupción con este tipo de experiencias y con las aportaciones de las ciencias del comportamiento, ya que se trata de un problema extremadamente complejo. Nuestro objetivo es «tener un pie en la puerta y empezar a cambiar la cultura de a poco», con pequeñas modificaciones que pueden generar impactos relevantes.

En el primero de los experimentos, al revisar los datos encontramos que hay dos momentos a lo largo del tiempo en donde los funcionarios públicos reportan un mayor número de regalos: para la Navidad —porque en esa celebración está bien recibir regalos— y en los períodos electorales —que es una manera de influir claramente en los servidores—.

Ya que no es posible detectar cuántos obsequios llegaron, su número permanece como una cifra negra. Para sortear este inconveniente, trajimos los aportes de la literatura de comportamientos éticos y ciencias del comportamiento que les mencionaba: la mayoría de las personas va a mentir un poco, ya que muchas veces cuando faltamos a la verdad no nos damos cuenta de que obramos fuera de la ética, porque no vemos las consecuencias de nuestras acciones.

Asimismo, hay otra literatura que nos señala que enviar recordatorios personalizados a tiempo, probablemente, ejercerá una influencia mayor en el comportamiento que queremos modificar. Esto se ha explorado mucho en el pago de impuestos, por ejemplo, si a un contribuyente le informas que es el único del edificio que no está al día, seguramente va a saldar su deuda lo antes posible.

Entonces, con la ayuda de estas dos literaturas diseñamos el experimento que nos llevó a explorar seis hipótesis:

- 1) **Formalidad.** Se comunica a los servidores públicos que hay una ley que los conmina a reportar los regalos que reciban en el ejercicio de sus cargos. Este es el procedimiento que suelen usar los gobiernos, pero de una manera árida, en exceso técnica, por ejemplo, se indica a los funcionarios que el artículo 46 dispone que si recibieron un regalo de sobre 10 salarios mínimos deben reportarlo. Eso es casi como si no se les dijera nada, porque es muy probable que ignoren qué dice el artículo 46 y cuántos son diez salarios mínimos. Como consecuencia de lo anterior, aumentan los costos de fricción para que se cumpla la norma.
- 2) **Simplificación.** Se expone lo mismo, pero de forma sencilla: una ley obliga a reportar los regalos superiores a 35 dólares. Para simplificar aún más el proceso, los investigadores redactaron un formulario donde el funcionario anotaba su nombre y el obsequio que había recibido.
- 3) **Normas morales.** Aquí utilizamos la reciprocidad y les dijimos: «yo confío en ti, señor funcionario público, y sé que si recibes un regalo lo vas a entregar».

- 4) **Normas sociales.** En esta hipótesis, el efecto fue muy débil, porque les dijimos que 1.000 funcionarios públicos —era el número real— ya habían reportado sus regalos. En México tenemos 157.000 funcionarios públicos, entonces 1.000 es un número insignificante.
- 5) **Imparcialidad.** Les mandamos un mensaje en donde se advertía que: «al recibir un regalo tu imparcialidad se podría ver comprometida». Con eso hicimos visible el hecho de las consecuencias que trae la acción.
- 6) **Sanción.** Como a todos nos gusta castigar y creemos que la sanción funciona muy bien, los amenazamos: «ojo, si te dan un regalo y no lo comunicas ni lo entregas, alguien más podría informarlo». Aquí pretendemos generar el miedo de ser reportado y sabemos también, por la literatura, que la imagen de un ojo es un gran desincentivo para ciertas acciones. Por esta razón, nuestros mensajes llevaban el dibujo de un ojo para que sus receptores se sintieran observados.

Participó la totalidad de los 157.000 servidores públicos, a quienes mandamos alrededor de 1.000.000 de correos electrónicos. Todos los mensajes iban personalizados, firmados por la Secretaría de la Función Pública de México e indicaban el nombre del destinatario del mensaje. En un caso se señalaba la obligación de informar el regalo y después, con un clic, se podía descargar la carta y el formato simplificado.

En resumen, teníamos seis grupos, cada uno recibió un tipo de los mensajes descritos. Respecto al resultado, a pesar de que el número de reporte de regalos se redujo, nuestro propósito principal era incrementar la cantidad de funcionarios que informaran de los obsequios que les llegaban —porque así es como cambiamos la cultura: más personas comportándose de cierta manera— y ahí sí obtuvimos buenas noticias. Un año antes de nuestra intervención, solamente 22 individuos habían reportado los regalos; una vez que realizamos el experimento, 72 personas comunicaron esta situación. Entonces, podemos afirmar que algo está haciendo este experimento, que está modificando los comportamientos.

¿Cuál fue el mensaje que tuvo el mayor efecto?

Estadísticamente, comparando con el grupo de control, el más relevante fue el grupo al que se le entregó la información de forma más sencilla y con un proceso simplificado.

El segundo lugar, resultó significativo el grupo relativo a la imparcialidad —hacerles patente que recibir un regalo puede poner en riesgo su imparcialidad—, hacer visible las consecuencias de sus actos.

Contrainstintivamente, la intervención de la sanción no resultó relevante. Se pensaba que era el mejor, porque muchas de las políticas están enfocadas a

la amenaza, decir que los estoy persiguiendo y que los voy a sancionar, pero en el experimento vimos que no fue capaz de cambiar conductas. De hecho, al finalizar, entrevistamos a los participantes y nos dimos cuenta de que ese mensaje había sido percibido como muy agresivo, asumieron que estábamos presumiendo que sus comportamientos eran deshonestos, lo que llevó a su rechazo por aquellos.

Hicimos una investigación cualitativa, para entender un poco más los mecanismos y observamos que casi siempre los funcionarios asocian los regalos con emociones positivas «me regalan porque me tienen afecto», en circunstancias de que, en la mayoría de los casos, el proveedor los otorga persiguiendo un beneficio.

Otro aspecto muy importante fue que la gran mayoría tenía poco conocimiento de la regulación. Quienes elaboran las políticas internas dan por hecho que todo el mundo está familiarizado con el código de ética o con la normativa, pero no necesariamente es así. Entonces, una intervención tan sencilla como hacer la información más simple y mandarla a tiempo funciona muy bien. En el experimento se envió durante la Navidad, época en la cual se reciben muchos regalos, porque no tenía sentido remitirla en el verano o en otra fecha.

Advertimos que los funcionarios no tenían claro que el recibir un regalo podría poner en riesgo su imparcialidad. Además veían el proceso para reportar como poco transparente, pues ignoraban a dónde tenían que mandar el obsequio.

También se observó un enfrentamiento entre las altas jefaturas y los niveles más bajos jerárquicamente, asumiéndose que generalmente son los primeros quienes reciben más y mejores regalos.

Otra cosa que vimos es que, durante la Navidad, cuando se llevó a cabo el experimento, muchos secretarios de Estado ordenaron que ya no se recibiera ningún regalo, lo cual para la política pública es muy positivo, porque al fin y al cabo lo que queremos es cambiar, pero para los investigadores no es tan bueno, dado que esos son datos que perdemos.

¿Cuáles fueron los aciertos de la intervención?

La colaboración con la Secretaría de la Función Pública involucró un número tan grande de funcionarios públicos, que fue el primer experimento de esta magnitud no solo en México, sino en toda América Latina.

El conocimiento aplicado que se generó fue de tal entidad, que la Secretaría de la Función Pública se valió de esa información útil para influir en el comportamiento de su personal, al punto de que llegó a modificar toda su comunicación interna.

¿Qué podemos aprender de este tipo de estudios?

Aunque se trata de una intervención muy sencilla que logra cambios modestos, estos son eficientes para el esfuerzo involucrado. Además, los comportamientos éticos no solamente se explican por los beneficios individuales, es decir, son más complejos que lo que suponíamos. Por esta razón, las medidas tradicionales como aumentar el sueldo u otorgar beneficios no serán efectivas para mejorar el desempeño o los comportamientos éticos.

Hay muchos otros factores que influyen en estos comportamientos, por ejemplo, el rol de los altos mandos como parangón: si el alto mando dice que no, ¿cuál es el impacto y cómo se permea eso en toda la organización?

Una segunda reflexión sobre soluciones costo-efectivas es que son pequeñas y de bajo costo, pues solo requieren repensar varias de las acciones y políticas que ya estamos realizando.

Es muy importante el uso de evidencia dentro del servicio público, ya que hay numerosos actos que ejecutamos sin saber si producen los efectos que esperamos. Así, a veces, podemos hacer pequeños cambios, sin requerir todo un nuevo presupuesto.

Parte de la experiencia y de nuestro trabajo en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas en México y luego en el *People in Government Lab* consiste en invitar, tanto a los tomadores de decisiones como a los servidores públicos, a innovar, a asumir riesgos y probar qué se está haciendo, aunque en ocasiones no vaya a salir como esperaban, ya que deben aprovechar el aprendizaje que surge del fracaso.

Para terminar, reitero la idea de que pequeños cambios pueden tener efectos importantes, como sucedió con un experimento en el metro de la Ciudad de México. Allí un equipo de diseñadores y otro de expertos en ciencias del comportamiento elaboraron una mejor señalización para el piso de los andenes, destinada a que la gente hiciera filas para entrar a los vagones. El resultado fue mayor claridad para los pasajeros sobre por dónde transitar. La experiencia fue tan exitosa que ahora se replica en varios otros metros alrededor del mundo.