

“Empujoncitos” para intervenciones en la Política de Recursos Humanos

“Nudges” for interventions in the Human Resources Policy

Roque Walter Tejada Olivera*

Resumen

El presente artículo muestra algunas herramientas metodológicas exitosas que pueden ser utilizadas en la innovación del diseño e implementación de decisiones de políticas de recursos humanos. La economía del comportamiento se nutre de investigaciones psicológicas para explicar desviaciones sistemáticas del comportamiento racional y que, mediante la aplicación de “empujoncitos” o *nudges*, se pueda influenciar la conducta de una manera predecible.

Es importante comprender los factores psicológicos que existen detrás de las decisiones de los servidores civiles, así como, realizar una investigación que permita aplicar estrategias específicas sobre la base de evidencia. Los estudios realizados por Daniel Kahneman, Amos Tversky, Herbert Simon, Richard Thaler, Cass Sunstein, The Behavioural Insights Team del Reino Unido, el Laboratorio de Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así lo demuestran.

En ese sentido, se describen algunos sesgos cognitivos con ejemplos propios, referidos a las decisiones en la gestión pública. Se plantea aplicar la ciencia del comportamiento a través de la metodología Hazlo EAST, desarrollado por The Behavioural Insights Team. Además, se recomienda utilizar el esquema de prototipar, testear y pilotear para el diseño e implementación de las intervenciones. Finalmente, se propone la creación de un Laboratorio de Investigación e Innovación Gubernamental que lidere un proceso de cambio.

* Licenciado en Administración, egresado de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Experiencia en la implementación de decisiones de política tributaria, en la mejora y rediseño de procesos de gestión pública. Consultor e investigador en el funcionamiento de los sistemas administrativos del Estado. Actualmente especialista en OEFA. ORCID ID: 0009-0000- 7488-8848. Correo electrónico: roquewalter@gmail.com

Palabras clave: recursos humanos, sesgos cognitivos, servidores civiles, economía del comportamiento

Abstract

This article shows some successful methodological tools that can be used in the innovation of the design and implementation of human resources policy decisions. Behavioral economics draws on psychological research to explain systematic deviations from rational behavior and that, through the application of “nudges”, behavior can be influenced in a predictable way.

It is important to understand the psychological factors that exist behind the decisions of civil servants, as well as to conduct research that allows specific strategies to be applied based on evidence. The studies carried out by Daniel Kahneman, Amos Tversky, Herbert Simon, Richard Thaler, Cass Sunstein, The Behavioral Insights Team of the United Kingdom, the Government Laboratory of Chile and the Inter-American Development Bank (IDB) demonstrate this.

In this sense, some cognitive biases are described, with our own examples, referring to decisions in public management. It is proposed to apply behavioral science through the Do It EAST methodology, developed by The Behavioral Insights Team. It is recommended to use the prototype, test and pilot scheme for the design and implementation of interventions. Finally, the creation of a Government Research and Innovation Laboratory is proposed, which leads a process of change.

Keywords: human resources, cognitive biases, civil servants, behavioral economics

1. Creatividad para el diseño e implementación de las decisiones de política de recursos humanos

Inicio el artículo con un párrafo extraído de la Política Nacional de Modernización al 2021, aprobada en el 2013, y que fue expresado por Steven Levitsky, profesor de la Universidad de Harvard en 2012, pero que sigue siendo relevante, dado que luego de más de diez años, podemos afirmar que nada cambió:

Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina. Muchas instituciones estatales no funcionan, y en algunas zonas, ni siquiera existen. En muchas

partes del interior, los servicios públicos (educación, salud, agua potable, infraestructura) no llegan, y si llegan, son plagados por la corrupción y la ineficiencia. Los gobiernos locales y regionales carecen de un mínimo de capacidad administrativa. Y la seguridad y la justicia —funciones básicas del Estado— no son ni mínimamente garantizadas (citado en PCM, 2013).

Describir la inmensa dimensión del repositorio normativo en relación a la modernización del Estado y específicamente respecto del diseño e implementación de políticas de recursos humanos en las entidades del país resulta sumamente complicado. En ese contexto, ¿es posible utilizar otro tipo de herramientas para mejorar la gestión de recursos humanos en el sector público y que no tengan un carácter del tipo normativo?

En ese sentido, existen metodologías y conceptos que podrían ser muy útiles para el rediseño, la toma de decisiones institucionales y la construcción de una ruta de implementación eficiente y eficaz. Es viable intentar encontrar un camino distinto para el logro de los objetivos de la política mencionada. La utilización de las ciencias del comportamiento y la economía nos ofrece algunas alternativas interesantes.

1.1. La economía del comportamiento o economía conductual (Behavioral Economics)

La economía del comportamiento estudia los sesgos cognitivos más comunes en la toma de decisiones. Se nutre de investigaciones psicológicas para explicar desviaciones sistemáticas del comportamiento racional. Un ser humano que procesa la información de manera sesgada, con un sistema impulsivo en primera instancia, y uno más reflectivo, que solo se activa en ciertas circunstancias (Kahneman, 2013; Thaler & Sustein, 2009).

Es decir, tenemos limitaciones cognitivas que reducen nuestra racionalidad. En realidad, en los seres humanos operan las siguientes tres “limitaciones”: racionalidad limitada, fuerza de voluntad limitada y egoísmo limitado. Esto conlleva a que cometamos errores en la toma de decisiones diarias, actuando inclusive en contra de nuestros propios intereses (Thaler, 2016).

Sin embargo, dicho comportamiento tiene un correlato. Los sesgos pueden ser predecibles y se relacionan, por lo que es posible que sean identificados, estudiados, analizados y puestos en el contexto en el que operan, en una realidad específica. El objetivo es poder comprenderlos y plantear intervenciones para mejorar las decisiones y lograr mayor eficiencia en las organizaciones.

Figura 1
Sistema automático y sistema reflexivo



Nota: Adaptado de *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, por R. H. Thaler & C. R. Sunstein, 2009, Penguin.

Teniendo en cuenta ello, ¿cuánto afectan a los ciudadanos las decisiones que tomamos los servidores civiles diariamente?, ¿en qué sectores es mayor el impacto negativo?, ¿qué posibilidades existen de cambiar ciertos comportamientos para mejorar la eficiencia de la gestión pública?, ¿de qué manera se pueden diseñar o proponer intervenciones de política de recursos humanos para alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia?

Por poner un ejemplo, imaginemos a un trabajador que se siente orgulloso de haber obtenido un ascenso en base a su esfuerzo y dedicación a lo largo de diez años de labor en una entidad pública. La promoción obviamente viene con un incremento del sueldo. Sin embargo, se entera de que en otra entidad el mismo puesto es remunerado con el doble de su sueldo. ¿Es posible pensar que, mantendrá la misma felicidad y entusiasmo ganado luego de enterarse de ello?

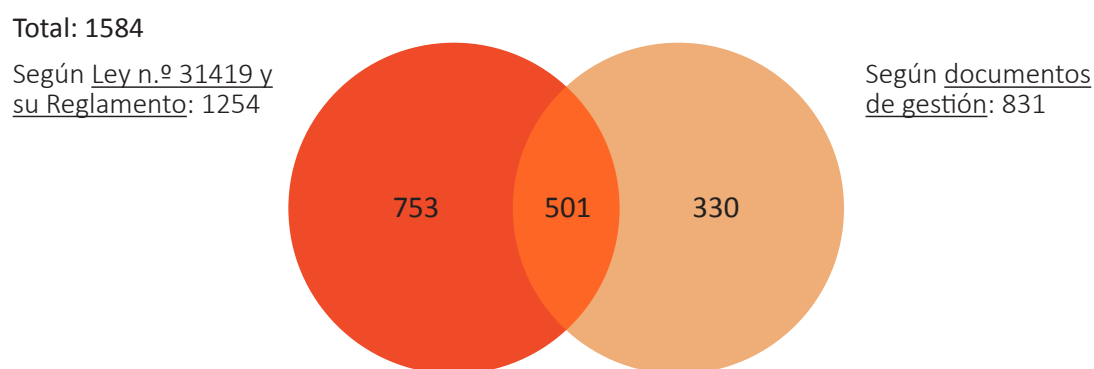
De otro lado, los diagnósticos sobre el servicio civil nos señalan que la situación actual de la dirección pública se caracteriza por una persistencia de un modelo politizado de dirección pública, lo que origina la insuficiencia de recursos humanos con las competencias apropiadas para gerenciar las entidades. En esa línea, consideran que seguiremos contando con una administración pública que puede caracterizarse en un sistema de “botín” o “spoil system” (SERVIR, 2016).

En consecuencia, se actúa basado en un comportamiento egoísta, injusto y de intereses particulares, únicamente motivado por el beneficio personal, por un abusivo uso de ese poder.

Así, el ejercicio irregular de este dominio es solamente contrarrestado de alguna manera por la Contraloría General de la República (CGR), pero cuyos resultados han sido poco exitosos.

El mecanismo está enfocado en contrarrestar la corrupción sobre la base de una revisión del cumplimiento normativo. Esto ha derivado en un modelo de gestión de intento de sanción, pero con impunidad, sin una mejora de la eficiencia y de la calidad de los servicios públicos. Recientemente, la CGR (2023) comunicó hallazgos relacionados a directivos designados. Se trata de más de 1,500 directivos que no cumplieron con los requisitos para ocupar sus cargos.

Figura 2
Directivos que no acreditaron el cumplimiento de requisitos



Nota: De Informe N° 21998-2023-CG/GRLIM-SOP. “Verificación de requisitos e impedimentos para el acceso y ejercicio de la función pública” (p. 18), por La Contraloría, 2023.

Sin embargo, al momento de observar, la recomendación fue brindar acceso a las plataformas de debida diligencia del sector público a los jefes de los órganos de control institucional (OCI). Se le recomendó a SERVIR evaluar la emisión de una normativa actualizada con relación a la gestión de legajos. Asimismo, se le sugirió realizar las acciones de supervisión correspondientes. Además, a las entidades en general, se recomendó fortalecer las acciones de monitoreo y supervisión para prevenir el eventual incumplimiento. En conclusión, ¿cómo se resuelve el problema? Ninguna recomendación va enfocada a tratar el tema de fondo.

Volviendo a la economía del comportamiento, en EE.UU., en 2008, el economista Richard Thaler y el especialista en leyes Cass Sunstein propusieron una herramienta que se conoce como nudge o “empujoncito”, en español. Lo definen así:

Cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible, sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma

significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como nudge, debe ser barato y fácil de evitar. Los nudges no son órdenes (Thaler & Sunstein, 2009).

En ese sentido, los *nudges* se deben crear respetando la libertad de elección de las personas. El objetivo es generar o provocar se tome decisiones donde se alineen tanto los beneficios personales como los organizacionales, teniendo en consideración los sesgos dentro del ambiente laboral y que normalmente originan obstáculos para el cumplimiento de los objetivos, así como los incentivos para crear comportamientos que contribuyan efectivamente para la mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Los gobiernos siempre han tenido como objetivo cambiar de alguna manera el comportamiento de los ciudadanos. La propuesta ahora es tratar de ejercer algún tipo de incentivo en los servidores civiles. Es decir, el uso de “empujoncitos” para que se tomen decisiones sin sesgos.

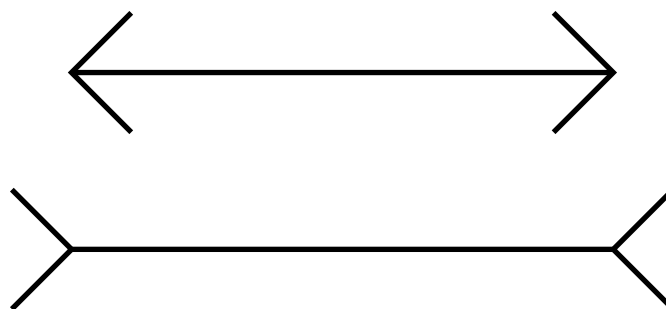
El propósito de estos cambios es obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia para lograr que los objetivos de la política de recursos humanos se alcancen de una manera diferente. Sería recomendable reducir la emisión de directivas, procedimientos, guías o lineamientos engorrosos que no terminan cumpliéndose.

1.2. Heurísticas y sesgos cognitivos o de comportamiento

Existen diversos estudios realizados sobre la definición y clasificación de los denominados sesgos cognitivos o de comportamiento. Así, encontramos que Daniel Kahneman y Amos Tversky definen las denominadas heurísticas como caminos de razonamiento “cortos” que empleamos para resolver un problema, que si bien resultan convenientes como elementos simples para formar juicios, a veces pueden ser perjudiciales (citado en Oltra, 2022).

Es decir, ante situaciones de incertidumbre, las personas emplean reglas heurísticas o “atajos” que intentan disminuir la complejidad de las tareas y poder tomar decisiones rápidamente, pero que también conducen a errores, que los especialistas han denominado sesgos cognitivos. Herbert Simon señaló que las personas generalmente están sesgadas por las limitaciones cognitivas de tiempo y por la información disponible y de allí propuso la expresión de racionalidad limitada y acotada (citado en Oltra, 2022).

Figura 3
Ilusiones



Nota: De *Pensar rápido, pensar despacio* (p. 29), D. Kahneman, 2013, Debate.

Dos de las áreas en donde la economía conductual ha tenido un mayor análisis y éxitos en sus resultados es en las finanzas y la tributación. En ambos sectores abundan los datos, al igual que en el sistema de recursos humanos. Por lo tanto, es posible realizar un análisis, pruebas y medir resultados de manera objetiva, además de plantearse propuestas y aplicar pilotos para su evaluación, réplica escalonada, de acuerdo al tipo de entidad y heterogeneidad.

La importancia del análisis del concepto de racionalidad en la implementación de decisiones de política de la gestión de recursos humanos se da en razón a que constituye una de las funciones mentales o capacidades humanas que influyen en la conducta de los servidores públicos. Es decir, entender su comportamiento en el ámbito laboral, ante situaciones habituales, y que se encuentran ligadas a la toma de decisiones cotidianas, a pesar de que se trata de factores considerados supuestamente irrelevantes (Thaler, 2016).

En esa línea, considero conveniente plantearse las siguientes preguntas: ¿los servidores civiles actúan o mantienen conductas, en razón a decisiones racionales, que buscan únicamente su máximo beneficio personal?, ¿están relacionados solo a los objetivos institucionales o alineados a ambos?

Asimismo, al tomar decisiones de carácter laboral, ¿por qué tipo de factores se ven influenciados?, ¿por las vinculadas a las emociones, presiones sociales, motivacionales, heurísticas, por algún tipo de sesgo o son totalmente racionales?, ¿los servidores públicos reaccionan de acuerdo a guías o lineamientos de carácter imperativos o a motivaciones, emociones o rasgos culturales?, ¿es posible darles “empujoncitos”?

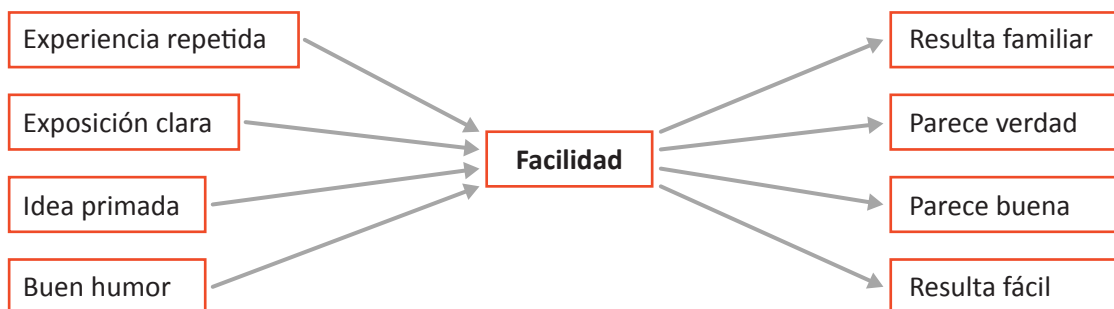
A continuación, se presenta una categorización de heurísticas y sesgos cognitivos resumidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (Pinto et al., 2014), en base a diversos estudios realizados por Daniel Kahneman, Amos Tversk y Herbert Simon, además de ejemplos planteados en base a criterios propios:

(i) **Racionalidad limitada**, si bien las personas ante situaciones específicas tienen información y conocen las consecuencias de las opciones, no llegan a tomar decisiones racionales. En este grupo podemos encontrar lo siguiente:

- **Optimismo y exceso de confianza.** En este tipo de comportamientos muchas veces se realizan predicciones tomando riesgos en exceso o que no se reconocen al momento de la planificación y que difieren mucho de los resultados al final.

Asimismo, es importante considerar que nuestras decisiones muchas veces se basan teniendo en cuenta cómo nos está yendo. Por ello, cuando las cosas van bien, en el corto plazo o inmediatez, y no aparecen situaciones riesgosas o nuevas, no es necesario aplicar un esfuerzo adicional. Es decir, tienen una facilidad cognitiva. Tal como se explica en la siguiente imagen:

Figura 4
Facilidad cognitiva



Nota: *De Pensar rápido, pensar despacio*, D. Kahneman, 2013, Debate.

Actualmente, existe información respecto de la proyección o necesidades de dotación y, por consiguiente, de la contratación de personal en sus diferentes modalidades, especialmente cuando se trata de implementar un proyecto o programa específico y que plantea metas muy ambiciosas. Ello se hace con la finalidad de mejorar o resolver cualquier problema público.

Sin embargo, al final de un determinado periodo, la información del gasto en personal no siempre es medida y evaluada respecto de su eficiencia o eficacia en los resultados. ¿Cuánto

se está permitido gastar en la ejecución de un proyecto, en términos de eficiencia?, ¿cuánto cuesta incrementar o reducir, un punto porcentual de la estadística de algún tipo de problema específico?,¹ ¿estamos siendo muy optimistas o pecamos de exceso de confianza de nuestras proyecciones, con el dinero de todos los contribuyentes?

El análisis en un proceso comparativo por entidades podría estimar las cifras y evitar distorsiones del logro versus su costo, propiciando una mejora del gasto en recursos humanos sobre la base de resultados. De tal modo, se puede presentar una categorización de entidades más exitosas en la consecución de sus objetivos y el costo del recurso humano. Se pueden incluir este tipo de indicadores de medición,² en los subsistemas de Planificación de Políticas, de Gestión del Rendimiento o Gestión de la Compensación.

- Heurística de la representatividad. Es muy común la formación de juicios, en razón a una comparación en particular. Es decir, estimamos la probabilidad de que un evento pueda suceder teniendo previamente como referencia otro hecho similar. Lo mismo ocurre al juzgar a alguna persona bajo la probabilidad de que pertenezca a cierta categoría o grupo, según su apariencia física o lugar de nacimiento.

Por ejemplo, se podría considerar que para realizar un diagnóstico o resolver cierta problemática de gestión pública será necesario contratar profesionales caros. Es decir, si es caro será de mayor calidad, cuando necesariamente no lo es. O en el caso contrario, por el aspecto personal o la forma de vestir de un profesional, juzgar su eficacia o capacidades para resolver un problema específico.

Otro aspecto a tener en cuenta es la insensibilidad al tamaño de la muestra. En ocasiones se considera que, con pocos sucesos, se puede determinar el acontecimiento final. Ello sucede al querer simplificar la información que manejamos para evitar la sobrecarga cognitiva y dar por sentado un hecho que no se va poder predecir con tan poca información, muchas veces a un costo mayor.

En ese sentido, ¿realmente se sabe lo que motiva a los trabajadores para mejorar su desempeño?, ¿Los directivos tienen una clara percepción de qué estrategia utilizar para incrementar la productividad de sus subalternos?, ¿Existe evidencia de que solo el incentivo monetario podría mejorar la eficiencia? O que también existen otras opciones, que generarían un mayor impacto

1 ¿Cuánto es el costo en recursos humanos para reducir un punto porcentual de muertes por robo o de desnutrición infantil o para incrementar la población con acceso al servicio de alcantarillado urbano?

2 Costo de la planilla por costo total, costo de la planilla por punto porcentual de la meta.

positivo. Tal vez, una política de reconocimiento de los jefes, podría generar una mejora importante y sostenible del desempeño. Se pueden combinar las opciones.

- **Heurística de la disponibilidad.** En este caso, las decisiones se basan en la información más disponible o a la mano, así como también, en algunos casos, la más extraña o reciente, a pesar de que fue utilizada en circunstancias distintas o no relacionadas.

Ante una determinada circunstancia, problema o necesidad de contratación de un trabajador, indistintamente de la causa, al momento de definir su perfil, ¿cuáles son los primeros tres o cuatro tipos de profesionales que surgen como sugerencia inicial para su contratación? ¿Son realmente los profesionales o técnicos contratados los más idóneos para dicha tarea o fueron definidos de acuerdo al perfil de los más disponibles?

De igual manera ocurre con los perfiles o términos de referencia de los contratados como locadores de servicios, que surgen como requerimiento o necesidad de un servicio específico. ¿Los requisitos mínimos son elaborados de acuerdo a su disponibilidad o en razón a la mejor alternativa para atender la necesidad? Un estudio, análisis y evaluación mostraría la forma como se contrata en el sector público en relación a perfiles y problemas por resolver.

También sería conveniente tener en cuenta la distinta oferta profesional y técnica de la región, provincia o distrito, y las características del perfil del egresado. Es importante mostrar la diversidad existente, poner a disposición la variedad de opciones y en qué campos de política pública han demostrado soluciones exitosas. Sería información valiosa para autoridades y jefes de recursos humanos y podría ser un incentivo para reducir la contratación politizada.

El objetivo es identificar y ampliar las opciones por puesto en cuanto a las carreras, experiencia específica, estudios y demás elementos para una determinada responsabilidad o tarea. Aquí se trata de convocar, no de restringir, para no solo promover convocatorias a un grupo reducido de tipo de profesiones. Los contratados no deberían ser los más comunes, cercanos o los de mayor disponibilidad sino los que realmente resuelven el problema.

La idea es otorgar información con valor agregado a las entidades en las diversas regiones del país. Es relevante tener en cuenta nuestra heterogeneidad, identificar las zonas y tipos de técnicos que se necesitan para resolver una problemática específica. Se recomienda ofrecer incentivos que les resulten atractivos a profesionales especialistas y no tanto administrativos, que por razones de sueldo o distancia no les resultan atractivas.

O en el sentido contrario, la idea sería no tener a especialistas haciendo labores administrativas. Algunos ejemplos de profesionales especialistas son ingenieros de transporte, en minería, geólogos, ambientalistas, agrónomos, biólogos, etc. que se necesitan en el interior del país. Podría ser insumo para el subsistema Organización del Trabajo y su Distribución.

- **Anclaje.** Es una propensión a decidir considerando una primera información encontrada u otorgada. Es decir, se toma como referencia un punto inicial o ancla.

Si hiciéramos una reflexión previa sobre la planificación del proceso de evaluación del rendimiento en un determinado periodo, sobre la forma en que se esperan los resultados —es decir, si los servidores civiles consideran que sus compañeros lograrían una buena performance en el logro de objetivos o que no cumplirían con las expectativas esperadas—, ¿confiamos o desconfiamos de nuestras capacidades?

Considerando que a un primer grupo de servidores se les indicara que solo el 10% (primer anclaje) aprobaría la evaluación y luego a un segundo grupo se le dice que es muy probable que el 90% (segundo anclaje) saldría satisfactoriamente de la evaluación, ¿cuál sería la reflexión final de ambos grupos sobre los posibles resultados de la evaluación? Debido al efecto de anclaje, lo más probable es que el primer grupo sea menos optimista que el segundo.

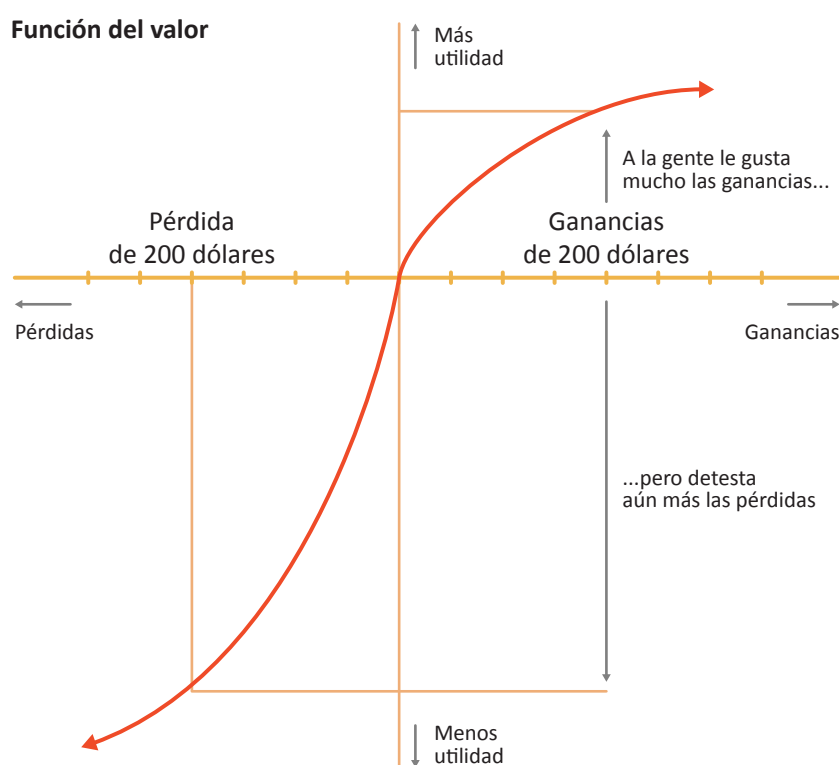
Este tipo de sesgos se presentan mayormente cuando se está bajo presión y se hace necesaria una decisión inmediata. Si se lograra obtener datos e información sobre circunstancias y situaciones cotidianas, y se presentara a las entidades un análisis y estadística, esto podría contribuir a contextualizar de una mejor manera algunas situaciones o al menos tener anclajes más cercanos a la realidad.

- **Aversión a las pérdidas y a desperdiciar oportunidades.** Existe una fuerte tendencia en las personas de que es mejor no perder que ganar. Es mayor el grado de infelicidad frente a las pérdidas que la felicidad por las ganancias. Este evento psicológico podría de alguna manera explicar la resistencia del tránsito de muchos servidores públicos al régimen del servicio civil.

Existe el argumento —no medido, ni caracterizado— de que el temor al despido es mucho mayor a la posibilidad del incremento del sueldo o al ascenso en base a meritocracia. Si se analizan los beneficios de entrar al régimen del servicio civil, las posibilidades de hacer una línea de carrera, obtener mejoras económicas y desarrollo profesional no generarían la suficiente felicidad al servidor. Este hecho también está relacionado a la posibilidad de desperdiciar una oportunidad.

Imaginemos que actualmente se pueden mejorar nuestras condiciones económicas en apenas un 1% cada año (ganancia) y el riesgo de no ser despedido del 99% (pérdida). De pasar al régimen del servicio civil, nuestras mejoras económicas serían del 30%, pero el riesgo de no ser despedido sería ahora del 70%. ¿Qué condición le generaría mayor felicidad o infelicidad al servidor? Tener en cuenta que se trata de una estimación arbitraria; un estudio minucioso reflejaría en qué grado o nivel de aversión a la pérdida realmente se encuentra la posibilidad al tránsito.

Figura 5
Función del valor



Nota: De Todo lo que he aprendido con la psicología económica (p. 62), por R. H. Thaler, Deusto.

- **Sesgo del *statu quo*.** Se trata de una preferencia a no modificar o a hacer algo diferente a lo que ya hacemos; preferimos que las cosas sigan igual. En ese sentido, muchas veces se suele dejar ciertas decisiones en “default”, mantener el estado en el que se encuentra. En algunos otros casos, se relaciona con evitar tener que arrepentirse. Este sesgo suele asociarse con el de aversión a las pérdidas, creando una fuerza poderosa que impide el cambio.

El análisis de estos sesgos en el ámbito laboral podría ser muy relevante. Muchas veces los servidores se encuentran ante decisiones en las cuales no se conoce la mejor opción. Si se encuentran en situaciones abrumadoras o de presión, las circunstancias se complejizan y se pierden oportunidades que serían más beneficiosas.

Diariamente los servidores públicos deben tomar decisiones como parte de sus responsabilidades. En muchos casos, tienen que elegir entre varias opciones, donde el cambio resulta un riesgo, además de no contar con toda la información relacionada y que debe hacerse “para ayer”. En estos casos, nos vemos predispuestos a mantener el *statu quo*. Por ejemplo, las rotaciones de personal, debido a promociones, pero que implica trasladarse a una oficina distinta, al interior del país o simplemente cambiar de ambiente, dejar a los compañeros de siempre, su rutina y costumbres adquiridas. Tomen la forma que tomen, son los cambios los que nos hacen felices o desgraciados (Thaler, 2016).

Algunos de los subsistemas a los cuales podrían suministrar información valiosa para las decisiones de política y estrategias serían los de Gestión del Desarrollo y Capacitación (progresión de la carrera), Gestión de Relaciones Humanas y Sociales (cultura y clima laboral), Gestión del Empleo (selección y desplazamientos).

(ii) Fuerza de voluntad limitada. En este grupo de limitaciones se encuentran aquellas situaciones donde, si bien se logra tomar una decisión óptima, las personas no llegan a cumplirlas en el momento o fecha programada.

- **Inconsistencia temporal.** Se encuentra relacionada a las recompensas inmediatas. Predomina una percepción sobrevalorada del presente en relación al futuro. Por ejemplo, esto podría ocurrir cuando se va postergando realizar estudios de maestría, diplomados o cursos especializados.

Las entidades deberían contar con una clara línea de carrera basada en una identificación de puestos y sus respectivos perfiles. Asimismo, la dotación de las plazas debe ser determinada sobre la base de un proceso de planificación, en el mediano y largo plazo. Los servidores deben tener predictibilidad, no solo en cuanto a los requisitos, sino también respecto de los tiempos en los que serán cubiertas las plazas.

Asimismo, las entidades también deberían elaborar sus planes de capacitación considerando reducir la incertidumbre de los servidores y que los encaminen a una posible línea de carrera. El objetivo es permitir que los trabajadores fortalezcan sus capacidades de manera orientada, evitando realizar un análisis desgastante, en base a una oferta externa de costos altos y terminar estudiando algo que no les será útil en sus labores a futuro. Es decir, que sientan el valor en el presente.

En esa línea, las entidades de giro similar, como las municipalidades, podrían realizar convenios para que, de manera conjunta, diseñen y financien programas de capacitación a la medida y de acuerdo a sus necesidades. Por ejemplo, sobre temas relacionados a la tributación municipal, seguridad ciudadana, tránsito y transporte, desarrollo urbano, entre otros.

- **Agotamiento del ego y fatiga de tomar decisiones.** Existe evidencia de que, en ciertas circunstancias, ocurre un estado de desgaste de la energía psíquica debido a un largo periodo de tiempo sin descanso. Ello puede deteriorar de alguna manera la capacidad de autorregularnos y, por ende, afectar la calidad de las decisiones, al menos hasta recuperarnos.

Un ejemplo muy popular es el que menciona Kahneman (2013), en donde las decisiones tomadas por jueces israelíes respecto de la libertad condicional eran de menor calidad antes de su hora de almuerzo y al final del día; se entiende que fue producto de un agotamiento o fatiga.

En el Perú, gran impacto y conmoción generó el accidente ocurrido en el aeropuerto Jorge Chávez, donde fallecieron tres bomberos. La Comisión de Investigación de Accidentes de Aviación del Perú (CIAA) determinó que los controladores aéreos de Corpac experimentaron “síntomas de fatiga” durante el accidente registrado el 18 de noviembre de 2022. El informe de la CIAA señala que el turno en el que ocurrieron los hechos se realizó con cuatro contralores con sobretiempo (Redacción EC, 2023).

Similares situaciones pueden estar ocurriendo en el servicio público actualmente, independientemente del tipo de actividad que se realice a diario. Es recomendable, en base a un estudio y evidencia, identificar qué puestos son más propensos a la fatiga y evaluar se consideren descansos temporales durante el día. Dicha investigación y evaluación podría ser realizada en el marco del Subsistema de Relaciones Humanas y Sociales (Seguridad y Salud en el Trabajo).

(iii) Egoísmo limitado. Comprende aquellas circunstancias en que las decisiones se ven influenciadas por el entorno. En ese contexto, en ciertas ocasiones algunas personas se comportan de forma diferente cuando toman decisiones estando solos o en privado.

La influencia del grupo tiene efectos en las decisiones personales. Una investigación podría identificar aspectos relacionados a la holgazanería colectiva o a la procrastinación. Entender el clima laboral —cómo se relacionan los servidores— debe ser una tarea periódica de las oficinas de recursos humanos con la guía orientadora de SERVIR.

2. Metodologías para las intervenciones en las decisiones de política de recursos humanos

Para el diseño e implementación de intervenciones, considerando la aplicación de la ciencia del comportamiento, se recomienda hacerlo siguiendo una pauta metodológica o marco técnico. En el mundo existen organizaciones especializadas en la materia que ya han experimentado y probado las bondades de esta herramienta. Asimismo, han documentado sus experiencias y el éxito o fracaso de sus intervenciones. A continuación, se presentan dos de ellas:

2.1. Aplicar ciencias del comportamiento a través de Hazlo EAST

The Behavioural Insights Team³ es una organización de propiedad total de la organización benéfica de innovación Nesta⁴ en el Reino Unido. Tiene como misión crear y aplicar conocimientos de comportamiento para impulsar cambios positivos en todos los niveles de gobierno.

En ese recorrido, ha desarrollado sistemas, políticas, guías, productos y servicios, aplicando una comprensión del comportamiento humano basado en evidencia. Es así que ha elaborado un marco metodológico simple y práctico para ayudar a pensar sobre el cambio de comportamientos, denominado EAST (Easy, Attractive, Social and Timely, acrónimo en inglés) (Behavioural Insights Team, 2018, p. 51).

Los principios sobre los que se basa la metodología EAST (Behavioural Insights Team, 2018, pp. 4-6), son los siguientes:

1. Hazlo simple, este principio propone lo siguiente:
 - La utilización de los denominados “default”, en los cuales las personas tienden a quedarse. Reducir el esfuerzo para llevar a cabo una acción requerida para adoptar un servicio específico, con la finalidad de incrementar la tasa de respuesta.
 - Simplificación de mensajes para una mayor tasa de respuesta en las comunicaciones. Las metas complejas pueden ser escalonadas o divididas en más sencillas o fáciles de realizar.
2. Hazlo atractivo, que implica:
 - La utilización de imágenes, características particulares y personalizadas con la finalidad de atraer la atención.
 - La creación de incentivos positivos, como premios o beneficios.

3 Fundado en el 2010, el equipo de Behavioral Insights ha pasado de ser una unidad de siete personas en el corazón del Gobierno del Reino Unido a una empresa global con fines sociales (The Behavioural Insights Team, s.f.).

4 Nesta es una Agencia de innovación independiente. Es la primera fundación nacional del Reino Unido con apoyo público (2023).

3. Hazlo social, se propone:

Mostrar quiénes ya están comportándose de la manera deseada, lo cual alienta a los demás.

Promover a través de las redes sociales la acción colectiva.

El entorno o las personas con quienes nos relacionamos pueden ejercer algún tipo de influencia.

Generar compromisos de antemano para realizar alguna acción.

4. Hazlo a tiempo, que implica:

Identificar el momento apropiado para realizar la comunicación u oferta, lo que incrementaría la receptividad.

Considerar los costos y beneficios inmediatos antes que los de mayor plazo.

Ayudar a las personas a que concreten sus planes identificando barreras que obstaculizan los objetivos y metas planteadas.

La guía también señala que para aplicar el marco EAST es necesario tener un buen entendimiento de la naturaleza y el contexto del problema. Por lo tanto, además, plantea cuatro etapas para el desarrollo de los proyectos de intervención. Los pasos no necesariamente son lineales.

Figura 6
Etapas para desarrollar proyectos EAST



Nota: De *EAST, cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento* (p. 45), por Behavioural Insights Team, 2018, (<https://www.bi.team/publications/east-espanol/>)

Definir el resultado, saber qué se desea lograr. El comportamiento debe ser cuantificable. Para ello, es importante la fuente de datos, el tamaño o alcance de la intervención; la definición de la muestra para las pruebas y su grado o nivel de escalamiento; la posibilidad de extrapolar las intervenciones. Definir una ruta, el tiempo y periodo también es importante.

Entender el contexto. La perspectiva de todos los involucrados es importante para identificar posibles rupturas. Las visitas ayudan a mapear la participación de los servidores y usuarios a lo largo de toda la cadena de valor. La observación que se realice no debe perturbar o modificar los comportamientos de manera involuntaria, ni generar distorsiones.

Diseñar la intervención. Se consolidan las diferentes ideas de intervención. Se crea una estructura básica. Se trata de que sea sencillo y entendible.

Probar, aprender y adaptar. Se debe probar cuantas veces sea necesario. La retroalimentación permite readaptar nuevamente la propuesta hasta lograr su mejor afinación. Es necesario tener un grupo de control. Es importante considerar los costos de la intervención.

2.2. Prototipar, testear y pilotear

Adicionalmente a lo descrito líneas arriba, se debería tener en cuenta diversos factores complementarios para el éxito de la intervención. Es importante evaluar el contexto y la realidad donde se pretende aplicar la ciencia del comportamiento. El Perú es un país heterogéneo y, por ende, sus entidades también lo son. Lo que funcionó en un determinado lugar no necesariamente va hacerlo en otro (Behavioural Insights Team, 2018, p. 8).

En ese sentido, el Behavioural Insights Team (2018, p. 8) señala que existen “trampas comportamentales” por la mala aplicación de las intervenciones. A veces pequeños cambios tienen un gran impacto en la zona de intervención. En razón a ello, es recomendable prototipar y testear.

De igual manera, el Laboratorio de Gobierno (2018) nos señala que el testeo permite probar la intervención, medir sus efectos, mejorarla, complementarla o desecharla. A la vez, permite reducir los riesgos cuando llegue el momento de su implementación y escalamiento. Es recomendable no extrapolar inmediatamente.

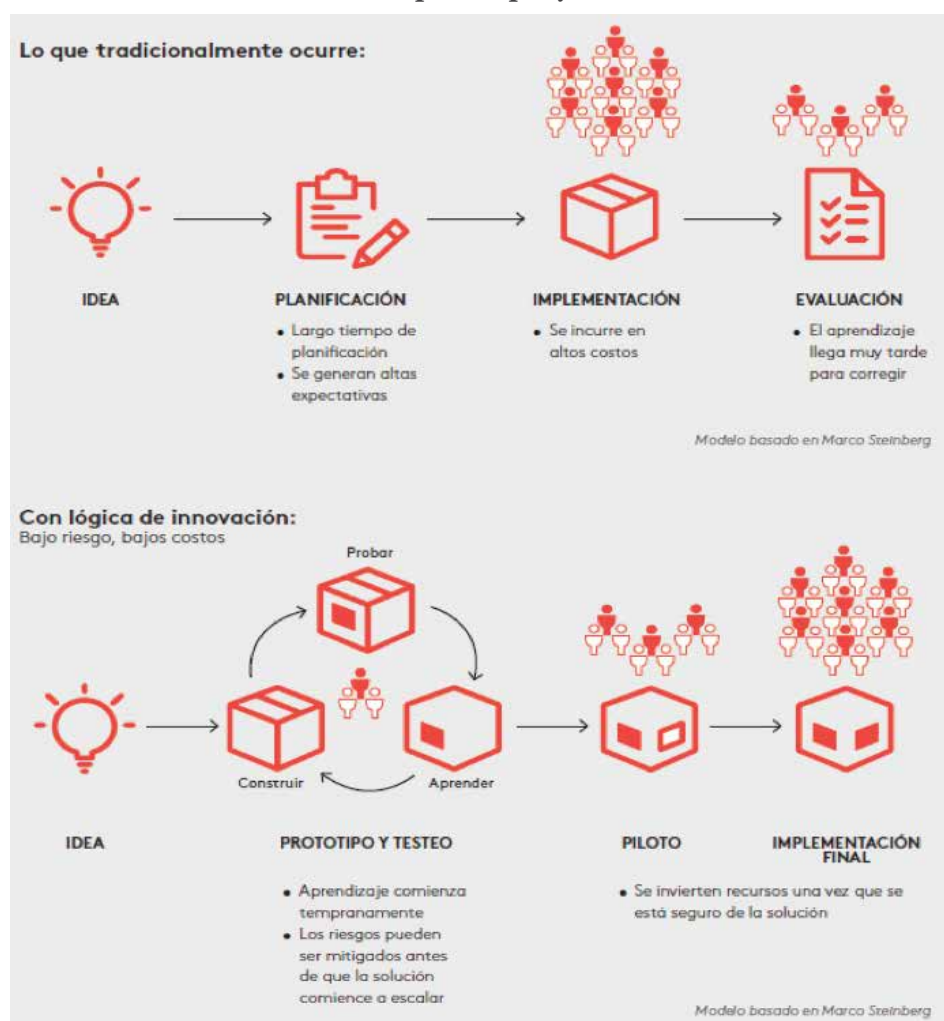
El prototipo es la representación de la intervención, la cual puede ser parcial, completa o en conjunto, si se considera que se complementen los comportamientos. Asimismo, debe ser simple y tener la posibilidad de ser testeada. El prototipo no tiene valor si no se prueba o testea con usuarios reales, por lo que la retroalimentación permite obtener un prototipo refinado. Es importante porque permite validar la hipótesis, de la cual surge la propuesta de intervención (Laboratorio de Gobierno, 2018).

Al momento del testeo, se debe considerar una etapa de planificación para luego hacer las pruebas. A continuación, las recomendaciones que realiza el Laboratorio de Gobierno (2018, p. 74) de Chile para dicho proceso:

1. Tener los prototipos listos, comenzando por aquellos que son más simples.
2. Definir las hipótesis de solución y el tipo de logro que se desea alcanzar.
3. Determinar indicadores de medición de los resultados y su grado o niveles de eficiencia y efectividad.
4. Seleccionar la muestra, definir quiénes, dónde, cuándo, periodos y en qué tiempo se realizará el testeo.

Luego de refinada la propuesta de intervención, de acuerdo a los testeos con resultados satisfactorios, empieza la planificación del piloto. El Laboratorio de Gobierno de Chile nuevamente recomienda la identificación de riesgos que podrían alterar o afectar el desarrollo del mismo.

Figura 7
Valor de prototipar y testear



Nota: De *Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno. ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación?* Laboratorio de Gobierno (p. 58), Laboratorio de Gobierno, 2018, (<https://www.lab.gob.cl/guias-permitido-innovar>)

El piloto debe seguir una hoja de ruta donde se definen las actividades, tiempos, actores, línea base, objetivos, presupuesto, entregables, además del seguimiento y la evaluación. Finalmente, el proceso concluye con la fase de implementación y escalamiento.

3. Creación de un Laboratorio de Investigación e Innovación Gubernamental

La economía del comportamiento (*behavioral economics*) nos muestra ser un instrumento interesante para el diseño e implementación de políticas públicas, especialmente las relacionadas a recursos humanos, teniendo en cuenta que son útiles, según cómo toman las decisiones los servidores públicos; ello considerando que las personas actúan muchas veces en base a sesgos o “atajos” cognitivos.

Sin embargo, para un mayor aprovechamiento y de acuerdo a las diferentes realidades en las entidades públicas, se sugiere la creación de un laboratorio o centro de estudios y de innovación para el diseño e implementación de políticas públicas, así como de todo el conjunto de herramientas a desarrollar, como guías, investigaciones, servicios, productos, etc.

La idea es brindar apoyo técnico simple, con planteamientos sencillos, a las diferentes entidades en los tres niveles de gobierno, no mediante una imposición normativa, de directivas o lineamientos, sino de estudios e informes sobre temas específicos que les permita a los gobiernos orientarlos a tomar mejores decisiones respetando su autonomía. Esto se recomienda en razón a la conveniencia y utilidad de realizar investigación cualitativa y cuantitativa sobre los diversos problemas públicos, su causa y soluciones, y teniendo en cuenta la transversalidad y heterogeneidad de las entidades.

Para ello, es importante considerar como eje principal a los que aportan valor agregado a los bienes y servicios que se ofrecen a la ciudadanía, es decir, los servidores públicos, además de tomar de ciencias como la economía, la psicología, la estadística, entre otras, información y estudios para que se fortalezcan las propuestas. Esto ayudaría a los responsables de la formulación de políticas, a entender a qué tipo de obstáculos se enfrentan para el cumplimiento de los objetivos de la política.

Al respecto, en 2002, el Gobierno danés creó MindLab, el primer laboratorio de innovación en el mundo, con el objetivo de “estimular la creatividad y el cambio cultural dentro de los

ministerios y mejorar la prestación de servicios públicos” (BID, 2019). Posteriormente, se creó el Policy Lab de Reino Unido, teniendo a MindLab como referente. Además, de otros similares como el Laboratorio de Innovación OPM en Washington DC y el Laboratorio de Experiencia Humana en Singapur.

Por consiguiente, trasladar el diseño y la formulación de las políticas públicas hacia la investigación para la obtención de evidencia científica, que sirva como sustento para la innovación, implicaría un cambio cultural sin precedentes en la gestión pública peruana. Conllevaría que los servidores públicos piensen como innovadores teniendo como uno de principales aliados a la tecnología digital.⁵

El planteamiento es cambiar un poco el esquema materializado en respuesta a consultas normativas, denuncias, capacitaciones normativas y generación de información del tipo administrativo o legal (Strazza, 2022) para pasar a la obtención de datos relevantes, evidencia científica, investigación y metodologías ágiles. La información debe brindar un soporte técnico e innovador para la creación de estrategias de política de recursos humanos más eficaz y eficiente.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED03359A13181
- Banco Interamericano de Desarrollo. (21 de marzo de 2019). *Los desafíos de llevar a escala la economía del comportamiento*. Research Department. <https://www.iadb.org/es/historia/los-desafios-de-llevar-escala-la-economia-del-comportamiento>
- Behavioural Insights Team. (s.f.). *About us: Who we are*. <https://www.bi.team/about-us-2/who-we-are/>
- Behavioural Insights Team. (2018). *EAST, Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/east-espanol/>
- Contraloría General de la república. (25 de septiembre de 2023). *Informe N° 21998-2023-CG/GRLIM-SOP “Verificación de requisitos e impedimentos para el acceso y ejercicio de la función pública”*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5195934/Informe%20>

5 En 2022, según la ONU (United Nations), Dinamarca se mantiene como el mejor gobierno electrónico del mundo

[consolidado%20del%20Operativo%20de%20Control%20Simult%C3%A1neo%20%22Verificaci%C3%B3n%20de%20requisitos%20e%20impedimentos%20para%20el%20acceso%20y%20ejercicio%20de%20la%20funci%C3%B3n%20p%C3%ABlica%22.PDF?v=1695844086](https://www.gob.pe/gobierno/consolidado-del-operativo-de-control-simultaneo-22-verificaci%C3%B3n-de-requisitos-e-impedimentos-20-para-el-acceso-y-ejercicio-de-la-funci%C3%B3n-p%C3%ABlica-22.PDF?v=1695844086)

Redacción EC. (30 de septiembre de 2023). Accidente en Jorge Chávez: Revelan que controladores aéreos estuvieron cansados. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/accidente-en-jorge-chavez-determinan-que-tripulacion-de-la-aeronave-no-fue-informada-sobre-ejercicios-de-la-unidad-de-rescate-video-latam-airlines-lap-ciaa-ultimas-noticia/?ref=ecr>

Kahneman, D. (2013). *Pensar rápido, pensar despacio* (J. Chamorro, Trad.). Debate. (Trabajo original publicado en 2011).

Laboratorio de Gobierno. (2018). *Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación?*. Ministerio de Hacienda de Chile. <https://www.lab.gob.cl/permitido-innovar>

Nesta. (2023). We are Nesta. The UK's innovation agency for social good. <https://www.nesta.org.uk/>

OCDE. (2022). *Generar Confianza para Fortalecer la Democracia: Resumen con los principales hallazgos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE*. <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf>

Oltra, G. Y. (2022). *Economía Temas Fundamentales* (Colección CÁTEDRA). Konrad Adenauer Stiftung.

Pinto, D. M., Ibararán, P., Stampini, M., Carman, K. G., Guanais, F. C., Luoto, J., Sánchez, M. & Cali, J. (2014). *Empujoncitos sutiles: el uso de la economía del comportamiento en el diseño de proyectos de salud* (Resumen de políticas del BID; 228). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16864/empujoncitos-sutiles-el-uso-de-la-economia-del-comportamiento-en-el-diseno-de>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Secretaría de Gestión Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/353854/PNMGP.pdf>

Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Penguin.

Thaler, R. H. (2016). *Todo lo que he aprendido con la psicología económica*. Deusto.

United Nations. (2022). *E-Government Survey 2022: the future of digital government*. Department of Economic and Social Affairs. <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf>