

Introducción de los editores

Editors introduction

| | |
|---|-----|
| BORJA BARRAGUÉ / JOSÉ A. NOGUERA (EDS.) | 5-7 |
|---|-----|

Artículos

Nudges: diseño y evaluación

Nudges: design and evaluation

| | |
|--|------|
| ELENA COSTAS PÉREZ / PABLO TUCAT | 8-22 |
|--|------|

What is wrong with nudges? Addressing normative objections to the aims and the means of nudges

Nudges, consideraciones normativas de sus objetivos y métodos

| | |
|--------------------------------|-------|
| JÚLIA DE QUINTANA MEDINA | 23-37 |
|--------------------------------|-------|

Mas Allá de los Nudges: Políticas Públicas Efectivas Basadas en la Evidencia de las Ciencias del comportamiento

Beyond Nudges: Behavioral Based Evidence Based Public Policies

| | |
|--|-------|
| ANTONIO CABRALES GOITIA / PEDRO REY BIEL | 38-45 |
|--|-------|

Economía del comportamiento, políticas conductuales y nudges

Behavioral economics, behavioral policies and nudges

| | |
|-------------------|-------|
| LUIS MILLER | 46-57 |
|-------------------|-------|

Derecho conductual y nudges: implicaciones jurídicas y lingüísticas

Behavioral law and nudges: legal and linguistic implications

| | |
|--|-------|
| JULI PONCE SOLÉ / ESTRELLA MONTOLÍO DURÁN / JOSÉ-ANDRÉS ROZAS VALDÉS | 58-72 |
|--|-------|

Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: El uso de nudges para enfrentar la COVID-19

How to change behaviours during a pandemic: The use of nudges to confront COVID-19

| | |
|------------------------|-------|
| HUGO CUELLO DÍAZ | 73-86 |
|------------------------|-------|

Recensiones

Sunstein, Cass R.: Behavioral Science and Public Policy

| | |
|-------------------------|-------|
| GUILLERMO KREIMAN | 87-90 |
|-------------------------|-------|



GaPP

Número **25**
Nueva época
Marzo, **2021**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas

NÚMERO MONOGRÁFICO:
**Los nudges y el diseño conductual
de políticas públicas**



ISSN: 1989-8991
DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.i25>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Director del INAP: Mariano Fernández Enguita
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Directora de la Revista: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 278-19-014-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directora: Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Mario Kölling, UNED (España). Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Luis Herrera Díaz Aguado, INAP (España).

Secretaria: Cecilia Güemes, Universidad Autónoma de Madrid (España).

CONSEJO ASESOR

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Aútonoma de Barcelona (España). Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España). Joaquím Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España). Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América). Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile). Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de Nueva York (Estados Unidos de América). José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). César Colino, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España). Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

Editor técnico: Roberto Tomé, INAP (España).

GAPP se edita por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Desde 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios sobre las Administraciones Públicas y su gestión así como acerca del Análisis de Políticas Públicas sectoriales. La revista pretende potenciar la reflexión analítica rigurosa y el diálogo entre los responsables públicos y los académicos y estudiosos de la administración.

GAPP es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Introducción de los editores

Editors introduction

| | |
|---|---|
| BORJA BARRAGUÉ / JOSÉ A. NOGUERA (EDS.) | 5 |
|---|---|

Artículos

Nudges: diseño y evaluación

Nudges: design and evaluation

| | |
|--|---|
| ELENA COSTAS PÉREZ / PABLO TUCAT | 8 |
|--|---|

What is wrong with nudges? Addressing normative objections to the aims and the means of nudges

Nudges, consideraciones normativas de sus objetivos y métodos

| | |
|--------------------------------|----|
| JÚLIA DE QUINTANA MEDINA | 23 |
|--------------------------------|----|

Mas Allá de los Nudges: Políticas Públicas Efectivas Basadas en la Evidencia de las Ciencias del comportamiento

Beyond Nudges: Behavioral Based Evidence Based Public Policies

| | |
|--|----|
| ANTONIO CABRALES GOITIA / PEDRO REY BIEL | 38 |
|--|----|

Economía del comportamiento, políticas conductuales y nudges

Behavioral economics, behavioral policies and nudges

| | |
|-------------------|----|
| LUIS MILLER | 46 |
|-------------------|----|

Derecho conductual y nudges: implicaciones jurídicas y lingüísticas

Behavioral law and nudges: legal and linguistic implications

| | |
|--|----|
| JULI PONCE SOLÉ / ESTRELLA MONTOLÍO DURÁN / JOSÉ-ANDRÉS ROZAS VALDÉS | 58 |
|--|----|

Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: El uso de nudges para enfrentar la COVID-19

How to change behaviours during a pandemic: The use of nudges to confront COVID-19

| | |
|------------------------|----|
| HUGO CUELLO DÍAZ | 73 |
|------------------------|----|

Recensiones

Sunstein, Cass R.: Behavioral Science and Public Policy

| | |
|-------------------------|----|
| GUILLERMO KREIMAN | 87 |
|-------------------------|----|



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: PRESENTACIÓN
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10918>
Páginas: 5-7

Introducción de los editores¹

Editors introduction

Borja Barragué

Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0788-1707>

bbarrague@der.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Borja Barragué es profesor de filosofía jurídica y política en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Sus principales ámbitos de investigación son la filosofía política, las políticas de garantía de ingresos y las teorías de la justicia (contemporáneas). Su último libro es “Larga vida a la socialdemocracia”.

José A. Noguera

Universitat Autònoma de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0263-8908>

jose.noguera@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

José A. Noguera es Profesor Titular de Sociología en la Universitat Autònoma de Barcelona y director del Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional. Investiga sobre políticas de garantía de rentas, teoría sociológica y experimentación conductual. Ha publicado en *Social Policy & Society*, *Journal of Consumer Culture*, *Plos One*, *Journal of Law & Society* o *Advances in Complex Systems*.

Este número especial de la revista se dedica al análisis y crítica de los *nudges*, entendidos como intervenciones de política pública orientadas a alterar el comportamiento de los individuos sin eliminar ninguna de las opciones a su alcance ni alterar sus incentivos económicos (Thaler y Sunstein, 2009: 6). Un *nudge*, para poder ser calificado como tal, no puede consistir en un mandato (que lleve aparejada una sanción, típicamente jurídica) y tiene que ser además fácil de esquivar. Por poner dos ejemplos: colocar la comida más sana a la vista en un supermercado es un *nudge*, mientras que prohibir la venta de alcohol no lo sería.

Los *nudges* han tenido un éxito notable, tanto en el ámbito académico (el libro de Thaler y Sunstein en que se presenta la idea se ha convertido en un auténtico *best-seller*, a pesar de contener un lenguaje y una forma de presentar los argumentos más bien académica, y cuenta con más de 18.000 citas en Google Scholar en el momento en que se escribe esto), como en el institucional. En este plano, ya en 2009 el gobierno de Barack Obama reclutó a Cass Sunstein para dirigir la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios (OIRA, por sus siglas en inglés)². En 2010, el Reino Unido estableció la primera *nudge unit* propiamente dicha,

¹ El presente número monográfico se ha visto beneficiado de los proyectos RED2018-102761-T (“El *nudging* aplicado a la mejora de la regulación: derecho y políticas públicas conductuales”), RED2018-102385-T (“Red de investigación en ciencias sociales experimentales”), CSO2015-64740-R (“Políticas públicas conductuales: aplicaciones a la lucha contra la pobreza, la fiscalidad y la salud alimentaria”), PID2019-104801RB-I00 (“Innovaciones en programas de garantía de rentas: políticas, pilotos y propuestas”, todos dentro del Plan Nacional de I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación).

² A diferencia de otras, la OIRA no fue creada *ex novo* como *nudge unit*, sino que tiene sus orígenes en la (poéticamente bautizada como) Paperwork Reduction Act de 1980. Sunstein resumió su experiencia como *regulatory czar* al frente de la OIRA entre 2009 y

la Behavioural Insights Unit (BIT), dependiente del gabinete del Primer Ministro. Muy poco después otros países le siguieron, incluyendo Australia, Canadá, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Irlanda o Grecia. Además, muchos organismos multilaterales, como el Banco Mundial, la OCDE y Naciones Unidas han implementado *nudge units* de apoyo a sus programas³.

Ahora bien, no todas las intervenciones destinadas a influir y, en su caso, alterar el comportamiento son *nudges*. Sabemos, desde hace mucho tiempo, que es posible influir el comportamiento de las personas para modificarlo en un determinado sentido. De hecho, es algo que se viene haciendo tanto desde el sector público como desde el privado (sólo hay que pensar en la publicidad, por ejemplo⁴).

La tipología de Bemelmans-Videc y otros (1998) distingue tres instrumentos de política: palos, zanahorias y sermones. Los palos buscan orientar el comportamiento mediante regulaciones y sanciones, las zanahorias mediante incentivos económicos y los sermones a través de la información o persuasión. Lo que distingue, por tanto, a los *nudges* de otros instrumentos de política más tradicionales es que no limitan el número de cursos de acción disponibles mediante la prohibición, ni alientan un determinado comportamiento incentivándolo económicamente, ni tampoco transmiten determinada información empleando para ello una retórica más o menos persuasiva, sino que se basan expresamente en los hallazgos provenientes de la psicología cognitiva y la economía del comportamiento acerca de la racionalidad limitada de los seres humanos y los sesgos cognitivos que afectan sistemáticamente a sus creencias, preferencias y juicios.

A pesar de lo que pueda sugerir la concisa definición ofrecida por Thaler y Sunstein ya mencionada, no todos los *nudges* son iguales. A partir de la publicación del libro de Daniel Kahneman titulado *Thinking, Fast and Slow*, es habitual distinguir dos tipos de procesos cognitivos: los del sistema 1, que son rápidos y automáticos, y los del sistema 2, más lentos y reflexivos (Kahneman, 2011)⁵. Cuando las personas cerramos la puerta con llave al salir de casa está actuando el Sistema 1. Cuando dividimos el coste total de la suma de 8 comensales para obtener la parte alícuota, es el Sistema 2 el que toma el mando.

Tomando como base esta distinción, ha hecho fortuna una tipología que distingue dos tipos de *nudges*⁶. Los *nudges* no educativos o automáticos del Sistema 1 y los educativos o reflexivos del Sistema 2. Los primeros se caracterizarían por funcionar de manera automática, inconsciente y sin requerir de un esfuerzo activo por parte del individuo para alterar su comportamiento de manera efectiva. Los segundos operarían a través de la conciencia y la deliberación, siendo, por tanto, más transparentes y demandando cierto esfuerzo por parte de los agentes para funcionar.

En el artículo que abre el número, Elena Costas y Pablo Tucac ofrecen una panorámica sobre la idea de *nudge* y sus fundamentos en las ciencias del comportamiento, así como sobre el modo de diseñar correctamente un *nudge* a la hora de aplicar esta opción en el campo de las políticas públicas. Para ello, examinan dos principios básicos de los *nudges* como son la no reducción de las opciones de elección (el llamado «paternalismo libertario»), y la coherencia entre el *nudge* y la respuesta buscada. El artículo aborda cuestiones prácticas tan relevantes como la metodología de las intervenciones basadas en *nudges* (centrándose en la llamada metodología EAST: *Easy, Attractive, Social y Timely*), y finalmente, la evaluación de los mismos y de su efectividad.

En el siguiente artículo, Júlia de Quintana aborda las críticas normativas o éticas contra lo que denomina *nudge-ends* (es decir, los objetivos y legitimidad de los *nudges*) y *nudge-means* (el tipo de influencia de los *nudges*). El artículo explora las limitaciones de las críticas normativas más importantes desde ambas perspectivas y sostiene que no hay nada inherentemente incorrecto en los *nudges*. Las principales conclusiones del artículo son que las críticas normativas a los *nudges* deberían ir más allá de las implicaciones que éstos tienen dentro de la teoría del paternalismo libertario de Thaler y Sunstein, explorar cómo los distintos tipos de *nudges* (*i. e.* los automáticos y los reflexivos) afectan el comportamiento y discutir sus posibles inconvenientes más allá de las nociones de racionalidad y reflexividad a la hora de tomar decisiones.

2012, impulsando regulaciones destinadas a mejorar la alimentación en las escuelas públicas, simplificar las solicitudes de préstamos estudiantiles o implantar etiquetados tipo Nutriscore para la comida en su libro titulado *Simpler* (Sunstein, 2013).

³ De acuerdo con la OCDE, existen 202 instituciones incorporando los conocimientos de las ciencias del comportamiento a las políticas públicas en todo el mundo. *Vid.* <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

⁴ Thaler y Sunstein observan, en este sentido, que hay muchas personas que hacen *nudging* de forma diaria seguramente de manera inconsciente y concluyen con ironía que «[i]f you are a salesperson, you are a choice architect (but you already knew that)» (Thaler y Sunstein, 2009: 3).

⁵ Como reconoce el propio Kahneman, la terminología (Sistema 1 y Sistema 2) no es suya, sino que la toma de Stanovich y West (2000).

⁶ *Cfr.* Sunstein (2016).

En el tercer artículo, Antonio Cabrales y Pedro Rey Biel analizan los *nudges* dentro del marco de las políticas públicas basadas en la evidencia proveniente de las ciencias del comportamiento. Cabrales y Rey afirman que, para avanzar en la modernización de la administración pública hacia un mayor uso de las políticas públicas basadas en la evidencia científica, es necesario abrazar de forma más ambiciosa el enfoque de la Economía del comportamiento y no ceñirse al uso de *nudges*, sino incluir también intervenciones en forma de incentivo (*carrots*) basadas en el amplio espectro de las motivaciones que guían el comportamiento humano.

En este mismo sentido, Luis Miller sostiene en el cuarto artículo que las nuevas propuestas que encontramos en la caja de herramientas de las ciencias del comportamiento, los *nudges* en nuestro caso, son más bien complementarias y no un sustituto de las más tradicionales basadas en incentivos y regulaciones. Miller presenta tres tipos de ejemplos de aplicación de políticas basadas en la evidencia proveniente de las ciencias del comportamiento, en situaciones que van incorporando un grado creciente de complejidad: situaciones en que nos enfrentamos a problemas de decisión individual primero, situaciones en que hemos de tener en cuenta a otras personas después y, por último, situaciones donde existe interacción estratégica con otras personas.

Por su parte, en el quinto artículo, Julio Ponce, Estrella Montoliu y José Andrés Rozas adoptan la perspectiva del Derecho conductual para examinar las implicaciones jurídicas y lingüísticas de los *nudges*. Desde una visión del Derecho como sistema de regulación de conductas que va más allá de las normas jurídicas formalizadas, los autores analizan cómo los factores y mecanismos estudiados por las ciencias del comportamiento pueden tener un papel importante a la hora de entender los niveles de cumplimiento social de las normas jurídicas, así como en el diseño de las mismas y en otras muchas intervenciones destinadas a optimizar su comprensión lingüística por parte de la ciudadanía (como, por ejemplo, la simplificación del lenguaje administrativo a la hora de emitir notificaciones y publicaciones administrativas). Además, nos proponen una interesante traducción al castellano del término *nudges* como «acicates».

Finalmente, no podía faltar en este número una contribución sobre la utilidad del enfoque de los *nudges* en la gestión de la presente situación de pandemia mundial: el artículo de Hugo Cuello pone broche al monográfico abordando esta cuestión. Frente a restricciones de conducta que en este tipo de situaciones pueden ser difíciles de hacer cumplir por la vía tradicional de las prohibiciones y sanciones, la opción de los *nudges* puede ser una interesante herramienta complementaria para prevenir los contagios y «empujar» a la ciudadanía a seguir las recomendaciones sanitarias. El texto, cuya relevancia actual resulta evidente, ilustra su argumento con algunos ejemplos de *nudges* aplicados a las conductas de distancia social e higiene, discutiendo algunas de las condiciones de su efectividad.

En suma, los artículos seleccionados constituyen una panorámica actual de las discusiones sobre la estrategia del *nudging* en las políticas públicas, y de algunos de los campos en los que pueden aplicarse, sin olvidar el análisis crítico de sus posibles limitaciones y problemas. En un contexto de creciente demanda social y política de efectividad en la acción de las administraciones públicas, así como de evaluación rigurosa de sus actuaciones y políticas, no nos cabe duda de que la perspectiva conductual introducida por los *nudges* jugará un rol creciente también en nuestro país. A ello pretende contribuir, en la medida de sus posibilidades, el presente número monográfico.

REFERENCIAS

- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C. y Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Routledge.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Strauss and Giroux.
- Stanovich, K. E. y West, R. F. (2000). Individual differences in reasoning: Implications for the rationality debate? *Behavioral and Brain Sciences*, 23(5), 645-726. <https://doi.org/10.1017/S0140525X00003435>
- Sunstein, C. (2016). People Prefer System 2 Nudges (Kind Of), *Duke Law Journal*, 66, 121-168. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2731868>
- Sunstein, C. (2013). *Simpler: The Future of Government*. Simon & Schuster.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. (2009). *Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin Random House.



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 25-09-2020
Modificado: 29-01-2021
Aceptado: 02-02-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10868>
Páginas: 8-22

Nudges: diseño y evaluación

Nudges: design and evaluation

Elena Costas Pérez

KSNET y ESADE (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5992-3008>

elena.costas@ksnet.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, máster por la University College of London. Ha trabajado como investigadora en la UAB y el Banco Inter-Americano de Desarrollo, y como analista de políticas en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es socia fundadora de Knowledge Sharing Network (KSNET) y profesora de ESADE. Sus áreas de investigación son la economía política y la gobernanza.

Pablo Tucat

KSNET (España)

pablo.tucat@ksnet.eu

NOTA BIOGRÁFICA

Máster en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra y Máster en Economía Aplicada por la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina. Actualmente trabaja como investigador en Knowledge Sharing Network (KSNET) en la evaluación de políticas públicas. Anteriormente, ha trabajado como consultor en temas de vivienda social y asesor económico en organismos públicos de la Argentina.

RESUMEN

La literatura sobre *nudges* y su evaluación es extensa, y destaca la diversidad de sesgos de comportamiento y posibles intervenciones. Los *nudges* buscan modificar la arquitectura de las decisiones individuales, intentando cambiar el comportamiento de las personas en una dirección concreta y a un bajo coste. Su impacto debe tener en cuenta el coste-efectividad del dinero invertido, en comparación a otras intervenciones públicas más tradicionales que persiguen el mismo objetivo. El uso de experimentos en su evaluación ha convertido a los *nudges* en una importante herramienta de la política basada en la evidencia, mejorando así el diseño y efectividad de la acción pública. En este artículo buscamos revisar el conocimiento actual en torno al diseño y evaluación de los *nudges*, y su importancia para el desarrollo de políticas basadas en evidencia.

PALABRAS CLAVE

Economía del comportamiento; políticas públicas; *nudges*; ensayos controlados aleatorizados; política basada en evidencia.

ABSTRACT

The literature on nudges and their evaluation is extensive, and it highlights the diversity of behavioural biases and possible interventions. Nudges seek to modify the architecture of individual decisions. They

change people's behavior in a specific direction and at a low cost. Its impact must take into account the cost-effectiveness of the money invested, compared to other traditional public interventions that pursue the same objective. The use of experiments in its evaluation has made nudges an important tool of evidence-based policy, thus improving the design and effectiveness of public action. In this article we seek to review the current knowledge regarding the design and evaluation of nudges, and its importance for the development of evidence-based policies.

KEYWORDS

Behavioural economics; public policy; nudges; randomized controlled trial; evidence-based policy.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. *NUDGES* Y POLÍTICAS PÚBLICAS. 2.1. ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO Y POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA. 2.2. SESGOS Y *NUDGES*. 3. ¿CÓMO DISEÑAR *NUDGES*? I. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. II. DIAGNÓSTICO. III. DISEÑO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

¿Por qué algunas personas no se vacunan, fuman o beben en exceso aun sabiendo que es negativo para su salud?, ¿A qué se debe que algunos adolescentes abandonen el sistema educativo prematuramente?, ¿Cómo evitar que las personas tiren basura en las playas o parques públicos? Las debilidades, y grandezas, del comportamiento humano son esenciales para comprender problemáticas en dominios tan diversos como la salud, la educación, o el medio ambiente, pero también la criminalidad, la movilidad, la pobreza y tantos otros. Entender la manera en que los seres humanos toman decisiones es imprescindible para diseñar intervenciones que tengan como finalidad mejorar la vida de los mismos.

El enfoque tradicional al momento de diseñar políticas públicas ha sido considerar a los seres humanos como agentes perfectamente racionales que cuentan con toda la información disponible (Bhargava y Loewenstein, 2015). Un individuo de estas características comprende perfectamente los incentivos, tanto positivos como negativos, así como las consecuencias de sus actos². Ante este tipo de agentes, el mecanismo más efectivo para lograr el comportamiento deseado radica en centrarse exclusivamente en los incentivos y sanciones, o en los costos y beneficios que generan una determinada conducta (García Arteagoitia, 2019).

Sin embargo, las ciencias del comportamiento, un campo de investigación que reconoce la existencia de otros factores, más allá de la racionalidad, en la toma de decisiones de los agentes, han demostrado que, muy frecuentemente, las personas no se comportan del modo descrito anteriormente (Simon, 1956). Por esta razón, a lo largo de las últimas décadas, las políticas públicas han estado fuertemente vinculadas al estudio del comportamiento humano, entendiendo así las limitaciones cognitivas en el proceso de toma de decisiones de los distintos agentes (Lindblom, 1959; Straßheim y Beck, 2019).

En el año 2008 se publicó el libro fundacional de esta corriente de pensamiento: *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness* (Thaler y Sunstein, 2009). El libro, que describe intervenciones públicas basadas en *nudges*, se convirtió en un *bestseller*. Los *nudges* (pequeños «empujones» o «codazos») son intervenciones que buscan modificar la arquitectura de las decisiones individuales, intentando cambiar el comportamiento de las personas en una dirección concreta; pero, y esto es importante, sin prohibir ninguna opción, ni alterar en gran medida los incentivos económicos. Se trata de acciones baratas de implementar, que no son órdenes coercitivas para los ciudadanos, sino que inducen a un comportamiento previsible. (Thaler y Sunstein, 2009). Su objetivo es poner los hallazgos de las ciencias del comportamiento al servicio del sector público. Por ejemplo, un nudge podría basarse en hacer que los alimentos saludables sobresalgan en el comedor de un colegio o de una empresa, con el objetivo de que los individuos mejoren su dieta.

¹ Los autores agradecen al equipo editorial de la revista la publicación de este artículo, así como los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos que han mejorado su estructura y contenido.

² Vale señalar que este paradigma no considera que los individuos no se equivocan, sino que no lo hacen sistemáticamente.

El éxito de los *nudges* no se limitó a la venta de libros. Dos años después, el Reino Unido creó el Behavioural Insight Team (BIT), o «Unidad de *Nudges*», ahora independiente del gobierno. También el gobierno estadounidense creó el Social and Behavioral Science Team (SBST), seguido en 2015 por la Office of Evaluation Sciences (OES). Hoy en día son muchos los países que cuentan con equipos dedicados a usar las ciencias del comportamiento para mejorar la administración y las políticas públicas.

Los *nudges* en las políticas públicas implican usar el conocimiento derivado de las ciencias económicas, la neurociencia y la psicología, para incentivar o desincentivar actuaciones concretas de los distintos agentes, y alcanzar así objetivos establecidos por los dirigentes públicos. Al modificar el entorno en el que los ciudadanos toman decisiones, teniendo en cuenta los mecanismos de comportamiento que se activan en cada caso, los *nudges* constituyen un importante instrumento de políticas públicas en la acción de gobierno. Sin embargo, los *nudges*, así como las distintas herramientas de comportamiento aplicadas a las políticas públicas, pueden generar dudas respecto a sus dimensiones éticas, su eficiencia o sus limitaciones. Por esta razón, el objetivo de este artículo es revisar cuál es el conocimiento actual sobre el diseño de los *nudges* y qué podemos aprender de su evaluación. Para ello, describimos en primer lugar la relación entre los *nudges* y las políticas públicas. Después analizamos las distintas fases en el proceso de diseño e implementación de los *nudges*. En el cuarto apartado examinamos cómo podemos evaluar la efectividad de los *nudges*. Finalmente, presentamos una serie de reflexiones sobre el rol actual de los *nudges* y su importancia para el diseño de políticas públicas.

2. NUDGES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Economía del comportamiento y políticas basadas en evidencia

Desde la publicación de Thaler y Sunstein (2009) las intervenciones públicas vinculadas a los *nudges* y la ciencia del comportamiento se han convertido en una herramienta habitual en el *toolkit* de muchos gobiernos. Como hemos visto, se han creado diferentes unidades gubernamentales para potenciar su diseño e implementación. En este sentido, uno de los factores que han ayudado a potenciar la popularidad de los *nudges* es su relación con las políticas basadas en la evidencia (Behavioural Insights Team, 2010; Einfeld, 2019; Straßheim *et al.*, 2015).

La implementación de políticas basadas en evidencia parte del supuesto de que la evidencia sólida constituye una condición necesaria para la elaboración de políticas públicas. La aplicación de evidencia rigurosa permitiría diseñar políticas y programas más efectivos y eficientes (Davies *et al.*, 2000). Por lo tanto, si la eficacia de las políticas públicas depende en gran medida del comportamiento humano, sus decisiones y acciones (Barrows *et al.*, 2018), un diseño basado en la evidencia debe fundamentarse en una adecuada comprensión de la conducta humana, es decir, deben tenerse en cuenta los sesgos y limitaciones conductuales. En este modelo de pensamiento, los *nudges* suponen un instrumento de política pública poderoso.

El uso de experimentos o ensayos controlados aleatorizados (RCT por sus siglas en inglés) para evaluar la eficiencia de los *nudges*, que se analizan con más detalle en la sección 4.1, ha contribuido en gran medida a que constituyan un importante elemento de políticas públicas basadas en la evidencia. Se trata de una forma sencilla y barata de analizar el potencial impacto que una aplicación a mayor escala de esa acción podría tener, lo que consigue ahorrar dinero público y tener evidencias claras de su efectividad. Por lo tanto, la experimentación localizada (Sabel y Zeitlin, 2012) de los *nudges* como elemento de la economía del comportamiento es una de las principales razones por las que este instrumento ha ganado popularidad entre los gobiernos como una medida de política basada en la evidencia.

Al incorporar la evidencia sobre el comportamiento de los individuos, y sus limitaciones cognitivas, en el diseño de las políticas públicas, debemos tener en cuenta que Simon (1956) ya señalaba que los humanos poseen racionalidad limitada y que, si bien tienen la capacidad de hallar soluciones satisfactorias, no presentan la capacidad de optimizar, en el sentido que asume el *homoeconomicus*. Posteriormente, muchos de estos aspectos fueron sistematizados y popularizados por Kahneman (2011), quien explica el comportamiento humano a través de dos sistemas de pensamiento. Por un lado, el sistema 1, o automático, que actúa involuntariamente. El sistema 1 permite, por ejemplo, percibir las distancias, el origen de un sonido repentino, hacer cálculos extremadamente simples o detectar el estado de ánimo a partir de una voz. Por otro lado, tenemos el sistema 2, o reflexivo, que opera de manera lenta,

controlada, y que requiere esfuerzo a nuestro cerebro. Este sistema permite, por ejemplo, desarrollar cálculos complejos, centrar la atención en lo que dice nuestro interlocutor o comprobar la validez de un argumento lógico.

Ambos sistemas interactúan para definir el comportamiento y la toma de decisiones de las personas. Así, el sistema 1 genera intuiciones que son respaldadas o corregidas por el sistema 2. Sin embargo, en ocasiones erramos en nuestras decisiones: utilizamos el sistema 1, que genera sesgos, cuando deberíamos utilizar el sistema 2.

Este modelo de pensamiento, que tiene en cuentas los sesgos y las limitaciones conductuales, es más preciso para explicar el comportamiento humano que el paradigma de perfecta racionalidad (Shafir, 2007). Por lo tanto, un enfoque de políticas basadas en evidencia debería incorporar las ciencias del comportamiento en el diseño de políticas públicas. Asimismo, la aplicación de las ciencias del comportamiento al diseño de políticas públicas puede dar lugar a intervenciones con elevado coste-efectividad, ya que, generalmente, el costo de aplicar intervenciones conductuales es sumamente bajo y simple en relación con el potencial impacto que puede generar (Bhargava y Loewenstein, 2015).

2.2. Sesgos y nudges

Hasta el momento se ha hablado de sesgos, pero ¿a qué nos referimos concretamente? Los sesgos son desviaciones sistemáticas del pensamiento racional. Es decir, se trata de errores que ocurren de manera regular para la mayoría de los seres humanos. Por supuesto, algunos factores, como la experiencia o el conocimiento, pueden ayudar a mitigar los efectos de estos sesgos. Sin embargo, la naturaleza humana hace que todas las personas estemos expuestos en mayor o menor medida a ellos.

En gran medida, la literatura científica del campo de las ciencias del comportamiento se ha centrado en identificarlos, analizar cómo se producen, en qué condiciones estos sesgos son más frecuentes, y si es posible generar mecanismos para evitarlos o, al menos, moderar sus efectos (Samson, 2020; Della Vigna y Linos, 2020; Dhimi, 2016; Hummel y Maedche, 2019).

Se ha identificado una gran variedad de sesgos y existen diversas clasificaciones de los mismos (Barrows *et al.*, 2018; De Gilder *et al.*, 2005; IRS, 2017; OECD, 2019). Comprender cada uno y aprender a identificarlos permite señalar aquellas instancias donde las políticas públicas pueden fallar por no adaptarse al comportamiento humano. Por esta razón, a continuación, se mencionan algunos de los más habituales, clasificados de acuerdo a si afectan las preferencias, las creencias o la forma en que procesamos de la información³:

Sesgos de preferencias

- **Aversión a las pérdidas:** sufrimos más por perder una cantidad de dinero que el beneficio que experimentamos por ganar esa misma cantidad. Esto puede ser de utilidad, por ejemplo, para diseñar una política para reducir el uso de bolsas desechables. Así, un impuesto por utilizar las bolsas tendría un efecto superior que una bonificación de la misma cuantía ofrecida a cambio de su utilización (Homonoff *et al.*, 2018).
- **Cortoplacismo:** preferimos las gratificaciones inmediatas porque valoramos más los eventos presentes que los futuros. Elegimos un beneficio menor hoy frente a un beneficio mayor mañana. Esto explica la dificultad para dejar de fumar (Giné *et al.*, 2010) o para aumentar los ahorros destinados a la jubilación (Hershfield *et al.*, 2011).
- **Inconsistencia temporal:** sufrimos el «sesgo del presente». Por ejemplo, una persona preferirá recibir 10€ hoy a recibir 11€ en una semana. Sin embargo, si ambos beneficios se demoran un año, es decir, recibir 10€ en un año o recibir 11€ en un año y una semana, la persona seguramente seleccionará esta última opción (O'Donoghue y Rabin, 1999). Esto se explica porque las personas tienen dificultades para establecer con precisión sus preferencias futuras (Ariely y Loewenstein, 2006) y aprender de experiencias pasadas (Kahneman, 1994).

³ Esta clasificación ha sido propuesta por BRAIN, el departamento del Banco Interamericano de Desarrollo dedicado a la implementación de las ciencias del comportamiento en el diseño de políticas públicas (<https://www.iadb.org/en/research-and-data/behavioral-resources>).

- Inercia o sesgo del status-quo: queremos conservar el estado actual de las cosas, a menos que existan importantes incentivos para cambiar. Esto ocurre aun cuando los costos de modificar la situación actual son sumamente reducidos (Samuelson y Zeckhauser, 1988). Este sesgo explica, por ejemplo, que mantengamos suscripciones a planes que ya no nos resultan de utilidad.
- Normas sociales: seguimos las reglas implícitas (valores, acciones y expectativas) que señalan el comportamiento esperado dentro de una sociedad.
- Reciprocidad: respondemos a las acciones de los demás con una acción equivalente, sea esta positiva o negativa (Fehr y Gächter, 2000).

Creencias

- Exceso de confianza: sobreestimamos nuestra propia capacidad para realizar una determinada actividad (Pallier *et al.*, 2002). La falacia de la planificación, por la cual subestimamos el tiempo que nos demandará una tarea, es un claro ejemplo (Buehler *et al.*, 1994).
- Exceso de optimismo: subestimamos la probabilidad de eventos negativos, como contagiarnos de determinadas enfermedades, y sobreestimamos la probabilidad de eventos positivos, como ganar la lotería (Sharot, 2011).
- Heurística⁴ de disponibilidad: asignamos una mayor probabilidad a eventos futuros basándonos en disponibilidad de información de los mismos que tenemos ahora (Tversky y Kahneman, 1974).
- Heurística de representatividad: extrapolamos las características de los objetos o eventos conocidos a los desconocidos (Kahneman y Tversky, 1972). Por ejemplo, tendemos a juzgar la calidad de un producto por el precio: dado que los productos de calidad suelen tener un precio elevado, asumimos que los productos caros suelen ser de buena calidad.

Procesamiento de la información

- Efecto encuadre (framing): sacamos conclusiones diferentes dependiendo de cómo se nos presenta la información. Por ejemplo, una misma información puede presentarse con un enfoque de pérdidas o de ganancias –una apuesta con 90 % de probabilidades de perder vs. una apuesta con 10 % de probabilidades de ganar–. Si bien el resultado es el mismo, los diferentes enfoques producen diferentes reacciones (Kahneman y Tversky, 1979).
- Prominencia: nos atrae lo que destaca. Aplica tanto a lo que sobresale, como a lo que deja de sobresalir (IRS, 2017).
- Preocupaciones (hassle factors): pequeños factores o inconvenientes impiden que tomemos decisiones buenas para nosotros. Por ejemplo, cómo se presenta la información para solicitar una ayuda pública, o el hecho de que debamos acudir a acciones o instancias adicionales, hace que no la pidamos (Bettinger *et al.*, 2012).
- Sobrecarga cognitiva: nuestra capacidad de atención y memoria es limitada, con lo que no podemos procesar toda la información disponible (Mullainathan y Shafir, 2013). Por ejemplo, una sobrecarga de opciones nos fatiga, y tomamos decisiones erróneas o las diferimos indefinidamente (Iyengar y Lepper, 2000).
- Efecto halo: atribuimos cualidades o destrezas a una persona a partir de la percepción global que tengamos de ella, aún cuando esas cualidades no tengan ninguna relación con esa persona (Nisbett y Wilson, 1977).

Estos sesgos permiten visualizar cómo el contexto afecta la correcta toma de decisiones. Precisamente, este contexto constituye lo que Thaler y Sunstein (2009) denominan la «arquitectura de decisiones», una arquitectura que puede ser moldeada de modo tal de mejorar o facilitar la toma de decisiones por parte de las personas a través de *nudges*. Esto es particularmente relevante cuando las personas necesitan tomar decisiones que son complejas e infrecuentes, o cuyo *feedback* no se hace sentir de forma inmediata (Thaler y Sunstein, 2009). Tales situaciones incluyen, por ejemplo, decidir cuánto dinero ahorrar para la jubilación (Benartzi y Thaler, 2007), la elección de un seguro de salud (Abaluck y Gruber, 2011), o el comportamiento frente al consumo eléctrico y la contaminación ambiental (Schultz *et al.*, 2007).

⁴ Los heurísticos son atajos mentales o reglas rápidas que nos ayudan a tomar decisiones.

3. ¿CÓMO DISEÑAR NUDGES?

La arquitectura de esas decisiones es maleable. Sin embargo, alterarlas con *nudges* implica riesgos éticos y para la libertad de las personas (Battaglio *et al.*, 2019). El diseño de *nudges* debe realizarse, por tanto, teniendo en cuenta dos principios básicos. Primero, el «paternalismo libertario»: el arquitecto del nudge debe procurar influir el comportamiento sólo para mejorar la calidad de vida de la gente, a juicio de ellas mismas. Y las personas deben ser libres de tomar las decisiones que deseen, aun si resultan perjudiciales para ellas mismas. Por esa razón, los *nudges* deben ser fácilmente evitables. El segundo principio es el de compatibilidad entre estímulo y respuesta. La idea es que el estímulo o nudge que se aplique sea coherente con la acción o respuesta deseada.

Como hemos visto, el potencial de los *nudges* ha provocado el surgimiento de numerosas organizaciones y áreas dentro de las Administraciones Públicas dedicadas a formular e introducir elementos conductuales en las políticas públicas (Afif *et al.*, 2018). Estas «unidades de comportamiento» han desarrollado diversas metodologías para diseñar intervenciones conductuales. Si bien existen algunas diferencias, la mayoría de ellas contemplan una serie de fases básicas similares a las que se describen a continuación.

i. Definición del problema

Esta fase busca determinar la problemática que pretende abordarse del modo más preciso posible: quiénes son las personas afectadas por esta problemática, qué elementos caracterizan a estos colectivos, cuantificarlos y, si corresponde, delimitar territorialmente dónde se encuentran localizados.

El objetivo de esta primer fase es conocer la situación actual y establecer cuál es el comportamiento deseado (Martínez Villarreal *et al.*, 2020). Un problema mal definido conducirá a un mal diseño de política. Si bien esto es válido para cualquier tipo de política, en este caso puede motivar respuestas conductuales no deseadas, lo que puede dar lugar a una amplificación de la problemática.

En este sentido, la investigación preliminar de estadísticas o datos administrativos puede ser de utilidad para confirmar y dimensionar posibles problemáticas. Este análisis permitirá generar hipótesis sobre comportamientos específicos de grupos de personas que pueden estar resultando problemáticos, ya sea por el comportamiento en sí mismo –una mala alimentación–, o porque afecta al desarrollo de una política –reduce el acceso a un programa público–. Esta hipótesis no debe abordar las posibles causas, ya que esto corresponde a la posterior fase de diagnóstico, sino que debe centrarse estrictamente en identificar qué comportamientos subyacen a la problemática (Barrows *et al.*, 2018).

ii. Diagnóstico

La fase de diagnóstico tiene como finalidad determinar las causas que generan los comportamientos asociados a la problemática. En este sentido, comprender el contexto resulta primordial para reconocer posibles barreras –como la falta de dinero o infraestructura, o desviaciones sistemáticas del comportamiento– que generan la problemática.

Para llevar a cabo este diagnóstico, es recomendable empezar realizando una revisión sistemática de la literatura sobre el tema, la cual, además de brindar información sobre la problemática, puede sugerir posibles intervenciones, un diseño de evaluación y métodos de investigación adecuados (IRS, 2017).

Después, es aconsejable llevar a cabo un análisis de las políticas que se hayan implementado, así como también de los datos cualitativos y cuantitativos existentes sobre la problemática (Van Bavel *et al.*, 2013). En algunas ocasiones, este análisis puede confirmar que se han aplicado las medidas tradicionales correctamente, por lo cual debería revisarse si existen elementos conductuales que explican la problemática. Para ello, existen diversas técnicas que permiten analizar detalladamente el comportamiento de las personas⁵. Generalmente, se basan en la elaboración de un esquema que describe todos los puntos de decisión y acción que ocurren antes, durante y posteriormente al comportamiento analizado. Este esquema se suele presentar como un mapa de procesos y permiten identificar las áreas donde potencialmente se pueden introducir intervenciones conductuales (OECD, 2019).

⁵ Algunas de estas técnicas comprenden el «user journey mapping», una técnica habitual entre los diseñadores de experiencia del usuario (UX), o el «behavioural mapping», utilizado por Ideas42.

Luego, para cada uno de esos puntos de acción o decisión, se analizan e identifican los factores psicológicos y características contextuales que podrían afectar la conducta (Barrows *et al.*, 2018). Por ejemplo, se analiza el entorno físico, como señales visuales que pueden desviar la atención, o aspectos actitudinales, que pueden reflejar situaciones de *stress*.

Es posible que se detecten diversas barreras conductuales potencialmente problemáticas, por lo que será necesario escoger una, o varias de ellas, para abordarlas desde la economía del comportamiento (Martínez Villarreal *et al.*, 2020). Una forma de seleccionar las barreras sobre las cuales intervenir es recurrir a la propia revisión de la literatura para determinar cuáles son las más relevantes. No obstante, en algunos casos, pueden existir otro tipo de consideraciones como la factibilidad, el potencial impacto, o incluso factores de carácter ético, político o financiero que determinen qué barreras priorizar (OECD, 2019).

iii. Diseño

Una vez seleccionada la barrera conductual que se desea abordar, es recomendable investigar qué se ha realizado en contextos similares. Para ello, puede ser conveniente llevar a cabo análisis de casos, indagando en los diversos repositorios de las organizaciones que se dedican a formular intervenciones conductuales.

Más allá de lo anterior, existe una serie de ideas o conceptos de las ciencias del comportamiento que se aplican de manera regular para determinadas barreras conductuales. Siguiendo este enfoque, el Behavioural Insights Team (BIT), la unidad de comportamiento del Reino Unido, ha desarrollado el marco *EAST*, una metodología para diseñar *nudges*, y que se basa en la idea de que las intervenciones deben ser Simples, Atractivas, Sociales y Oportunas (Service *et al.*, 2014)⁶.

El principio de simplicidad sugiere, en primer lugar, aprovechar las opciones predeterminadas, valiéndose del sesgo del *status-quo* explicado anteriormente. De acuerdo a este principio, al convertir una opción en predeterminada, aumenta la probabilidad de que esta sea adoptada. De hecho, la evidencia indica que este tipo de *nudges* presentan los mayores impactos a la hora de modificar comportamientos (Hummel y Maedche, 2019). Algunos resultados conocidos de la aplicación de esta técnica son el incremento en el número de donantes de órganos (Abadie y Gay, 2006; Johnson y Goldstein, 2003) y de inscripciones en planes de pensiones (Madrian y Shea, 2001).

En segundo lugar, se propone reducir el esfuerzo (*hassle factors*) para acceder a un servicio, disminuyendo sus costos de transacción. Por ejemplo, simplificar el proceso de solicitud de beneficios sociales y acceso a la universidad para familias de bajos ingresos en los EE.UU ha demostrado tener impactos positivos en términos de incremento de las solicitudes de ayuda, inscripción en la universidad y acceso a más ayudas financieras (Bettinger *et al.*, 2012). Del mismo modo, podrían pensarse intervenciones opuestas para desincentivar determinadas acciones.

En tercer lugar, se busca simplificar los mensajes destinados a los usuarios de un servicio, usando un lenguaje simple, siendo específico sobre las acciones a seguir, dando un solo punto de contacto o eliminando la información que no es estrictamente necesaria. La simplificación de los mensajes mejora las tasas de respuesta, reduce la carga de seguimiento, disminuye las consultas y los errores de comprensión. Por ejemplo, el rediseño de recetas médicas para hacerlas más simples ha reducido los errores en la prescripción de dosis (King *et al.*, 2014).

El segundo principio requiere la intervención sea atractiva. En primer lugar, es necesario favorecer la prominencia, es decir, generar estímulos para que sobresalga determinada información. Algunas estrategias incluyen la personalización de mensajes, por ejemplo, incluyendo el nombre de las personas que mantienen deudas tributarias al solicitar la cancelación de las mismas o la fotografía del automóvil para alentar el pago de impuesto automotor (Service *et al.*, 2014). No obstante, la personalización de mensajes puede insumir mayores costes a las Administraciones que apliquen estas intervenciones, por lo que deberá analizarse la relación coste-beneficio de las mismas (Castro y Scartascini, 2014).

En segundo lugar, dado que las personas son susceptibles a los incentivos y las sanciones, es posible reestructurarlos para potenciar sus efectos. En este sentido, vale aclarar que, si se modifican los incentivos, no se trataría de un nudge, ya que, precisamente, esa es una de las características indispensables.

⁶ La denominación *EAST* de este marco corresponde a la traducción inglesa de estos cuatro principios: *Easy, Attractive, Social y Timely*. Este marco de diseño es una evolución del enfoque *MINDSPACE*, también desarrollado por el BIT (Dolan *et al.*, 2010).

No obstante, si estos no se alteran sustancialmente o se estructuran de formas alternativas, pueden dar lugar a cambios en el comportamiento. El ejemplo más claro radica en la introducción de loterías. Si bien el premio de una lotería suele ser una suma considerable, capaz de inducir cambios en el comportamiento, el valor esperado del premio, es decir, la ganancia potencial ponderada por la probabilidad de ganar, es sumamente bajo, por lo que en realidad no debería modificar sustancialmente la estructura de incentivos (Carrillo *et al.*, 2017).

Otros mecanismos para reestructurar incentivos comprenden la gamificación: utilizar juegos para involucrar a los usuarios en determinadas actividades y favorecer el alcance de objetivos mediante incentivos virtuales o tangibles, o aprovechar el deseo de las personas de mantener una imagen positiva de sí mismas, ya que el incentivo de sentirse o verse bien, puede ser un elemento eficaz para motivar determinados comportamientos (Dolan *et al.*, 2010).

El principio social es un elemento poderoso para orientar la conducta de las personas, por lo cual, los nudges buscan canalizarla a través de diferentes estrategias. Un primer mecanismo es describir el comportamiento de la mayoría de las personas, siempre que este sea positivo. Al conocer qué hacen las demás personas, se pone énfasis en el comportamiento esperado, lo que motiva a los demás a adoptarlo. Esta estrategia ha sido eficaz para mejorar la eficiencia en el consumo energético de los hogares (Allcott, 2011; Schultz *et al.*, 2007).

También se recomienda utilizar las redes sociales para facilitar la acción colectiva, y proveer apoyo mutuo explotando el principio de reciprocidad entre las personas (Fehr y Gächter, 2000). Este mecanismo ha sido utilizado para incrementar las donaciones a partir de entregar pequeños regalos como un caramelo (Sanders, 2015). Asimismo, otra estrategia es promover los compromisos entre las personas. Al asumir compromisos con otros de manera voluntaria, la probabilidad de que la acción se lleve a cabo es mayor, dado que no hacerlo comporta un costo reputacional. Este mecanismo ha resultado eficaz, por ejemplo, para aumentar la actividad de búsqueda de trabajo por parte de solicitantes de empleo (Service *et al.*, 2014).

Por último, los nudges deben ser oportunos, es decir, aplicarse en el momento en que las personas sean receptivas. Por ejemplo, el envío de recordatorios a través de SMS a los padres en determinados momentos del día, parece contrarrestar barreras conductuales que afectan la crianza de sus hijos (York y Loeb, 2018). Por otro lado, las personas son más propensas a cambiar sus hábitos durante periodos de transición, como por ejemplo luego de una mudanza, un casamiento, la pérdida de un familiar o al tener un hijo (Thompson *et al.*, 2011). De este modo, es recomendable aprovechar estos momentos, en los cuales además se suele tomar contacto con la Administración, para aplicar intervenciones conductuales.

Por otro lado, deben considerarse los costos y beneficios de corto plazo. La miopía cognitiva, o sesgo del presente, hace que los costos y beneficios lejanos parezcan irrelevantes en el momento actual de toma de decisiones. Así, acciones que comprenden costos actuales o beneficios futuros son más difíciles de adoptar que otras que traen costos futuros o beneficios actuales. Por lo tanto, la idea es generar mecanismos para diferir los costos o traer al presente los beneficios lejanos de decisiones que resulten convenientes para las personas. De manera contraria, habría que traer al presente los costos o diferir los beneficios de acciones que puedan resultar perjudiciales. Como ejemplo de esto último, se han elaborado servicios para ayudar a los fumadores de dejar el hábito. Para ello, se les ofreció una cuenta de ahorros en la que depositar fondos durante seis meses. Pasado este plazo, se les realizaba una prueba para detectar nicotina y cotinina. Si superaban el test, se les devolvía el dinero (Giné *et al.*, 2010).

También es recomendable ayudar a planificar respuestas ante determinadas situaciones. Debido a que existe una brecha entre las intenciones y el comportamiento real (Buehler *et al.*, 1994), establecer un curso de acción anticipadamente a partir de un plan puede mejorar la toma de decisiones (Ariely y Wertenbroch, 2002). Por ejemplo, la venta de fertilizantes inmediatamente después de la cosecha, cuando los agricultores disponen de más recursos, con una entrega garantizada al momento en el momento necesario, ha incrementado su utilización aumentando la productividad agrícola en África Subsahariana (Duflo *et al.*, 2011).

Una vez identificadas las posibles intervenciones o mecanismos que se utilizarán, deben diseñarse los tratamientos. En este sentido, es posible aplicar diversas versiones de una misma intervención, o diversas intervenciones, para analizar cuál es la más efectiva (Martínez Villarreal *et al.*, 2020). Por ejemplo, si se ha llegado a la conclusión que la intervención más adecuada es simplificar los mensajes, pueden elaborarse diferentes alternativas que hagan énfasis en distintos aspectos para verificar cuál logra los mejores resultados. La selección de una u otra intervención dependerá de numerosos factores como el tiempo, los recursos disponibles o la potencial escalabilidad (Barrows *et al.*, 2018).

Idealmente, las intervenciones deberían ser valoradas por un comité ético antes de aplicarse, porque conllevan riesgos éticos considerables y requieren en ocasiones de información personal sensible (OECD, 2019). Finalmente, en esta fase es sumamente relevante definir la estrategia de evaluación de impacto del programa.

4. ¿POR QUÉ EVALUAR LOS *NUDGES*?

El hecho de que los *nudges* sean acciones de bajo coste podría llevarnos a pensar que su evaluación no es necesaria. Sin embargo, como en cualquier política pública, tanto por eficiencia como por rendición de cuentas, es imprescindible poder medir su impacto. Una vez hemos definido el resultado deseado, el tipo de comportamiento necesario, y las potenciales intervenciones que nos permitirían conseguirlo, necesitamos verificar la eficiencia de los *nudges*. Es decir, cuantificar cómo consiguen modificar el comportamiento en la dirección deseada, e identificar posibles mejoras en su diseño y ejecución.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que los *nudges* dependen en gran medida de los contextos en los que se apliquen, por lo que la prueba de estos mecanismos tiene que estar presente desde su propio diseño. Llevar a cabo pilotos de estas intervenciones puede ahorrar no sólo dinero, sino tiempo en la implementación en el contexto deseado. Nos permite también identificar efectos indeseados del propio nudge. Es por todas estas razones que los *nudges* son una de las intervenciones públicas que han implicado un mayor número de test y evaluaciones (Kosters y Van der Heijden, 2015).

Los *nudges* se basan en la ciencia del comportamiento para establecer su diseño y predicciones. Es un sólido punto de partida, pero no exento de imprecisiones. De hecho, en gran medida los *nudges* se basan en diseñar distintas opciones, y predecir las respuestas que se pueden dar ante cada una de ellas. Pero los propios «arquitectos» de este menú de opciones no estamos libres de estos sesgos. Por esa razón se hace imprescindible verificar de forma científica, en base a metodologías de evaluación, cuales son los resultados reales que provoca nuestra intervención (Behavioural Insights Team, 2010). Es decir, es necesario poder establecer la causalidad entre el nudge y el cambio de comportamiento observado.

Finalmente, más allá de identificar la eficiencia del nudge diseñado, su evaluación en una aplicación piloto nos permite también valorar hasta que punto merece la pena implementarlo a mayor escala. Es decir, se trata de medir el efecto del nudge, y valorar si éste es lo suficientemente grande.

4.1. ¿Cómo evaluar los *nudges*?

Muchas de las cuestiones mencionadas anteriormente se refieren al impacto de los *nudges* como política pública, y como tal, pueden evaluarse a través de una evaluación de este tipo. Como en cualquier otra política, el objetivo de la evaluación de impacto es el de identificar la causalidad entre la intervención y el resultado obtenido, y para ello contamos con diversas técnicas y metodologías rigurosas (Barrows *et al.*, 2018).

Uno de los factores más relevantes al evaluar un nudge es su comparación con otras herramientas más tradicionales de implementar políticas, como podrían ser los incentivos fiscales o las multas. Como hemos visto, los *nudges* no pretenden forzar o prohibir comportamientos concretos, sino modificar el escenario sobre el que los ciudadanos toman decisiones. Esto supone un reto de cara a su evaluación, ya que el coste efectividad de los *nudges* puede no generar importantes cambios en el comportamiento ciudadano, lo que nos puede llevar a subestimar su impacto. Por lo tanto, es importante incluir también, al evaluar los *nudges*, un análisis coste-efectividad del impacto que genera cada euro invertido, en comparación con otras políticas más tradicionales que persiguen el mismo objetivo (Benartzi *et al.*, 2017). Al tener en cuenta que se trata normalmente de intervenciones de muy bajo coste, aunque el impacto conseguido sea bajo, puede llegar a compensar el uso de políticas alternativas.

Por lo tanto, los *nudges* no tienen un sistema de evaluación específico, sino que se incluyen dentro de los métodos utilizados para cualquier política pública. Sin embargo, por su diseño y al estar en general basados en evidencia previa, los *nudges* permiten con más facilidad que otras intervenciones el uso de uno de los métodos de evaluación de impacto más riguroso –considerado como el *gold standard*– que son los ensayos controlados aleatorizados (RCT por sus siglas en inglés –*randomized controlled trial*–, también llamado *A/B testing* en algunos sectores) (Hopkins *et al.*, 2020). De hecho, en el propio proceso de elaboración e implementación de *nudges* este tipo de evaluaciones constituye normalmente una fase esencial del (Haynes, Service, Goldacre y Torgerson, 2013; Service *et al.*, 2014; Madaleno y Waight, 2016).

Del mismo modo que se hace en los ensayos clínicos, la clave del enfoque experimental de los RCT en las ciencias sociales consiste en seleccionar a un colectivo de personas muy similares y, de forma aleatoria, dar a unos participantes un tratamiento. En nuestro caso este tratamiento consistiría en la aplicación del nudge. El otro grupo sirve para controlar los efectos del tratamiento, por lo que los usuarios que lo componen no «son tratados». Para éstos observaríamos su comportamiento sin la intervención del nudge. De esta manera, la asignación al azar entre los dos grupos asegura que tanto el grupo de tratamiento como el grupo de control son equivalentes. Al ser estadísticamente idénticos, si tenemos grupos suficientemente grandes y considerando que hay un único cambio entre los sujetos de un grupo y del otro, el experimento no sólo permite medir el efecto de este estímulo –el nudge–, sino también establecer, hasta cierto punto, su causalidad. Cualquier cambio de comportamiento identificado se deberá únicamente al factor diferencial entre los dos grupos, es decir, el efecto del nudge (Glennester y Takavarasha, 2013).

Las principales ventajas de esta metodología respecto a sus alternativas son el poder de control sobre la situación objeto de estudio y el correcto análisis de la causalidad. Se tiene también un grupo de comparación con el que cuantificar el efecto de la intervención. Con otros métodos de análisis es difícil establecer la causa-efecto del nudge debido, por ejemplo, a los distintos perfiles de los participantes (List *et al.*, 2011). Por otro lado, los RCT son también fácilmente replicables (IRS, 2017).

Los RCTs no están sin embargo exentos de crítica. Es muy discutible la validez externa de los resultados obtenidos en estas evaluaciones, ya que los métodos experimentales dependen mucho del contexto en el que se aplican (IRS, 2017; Van Bavel *et al.*, 2013). Lo que funciona en un territorio no tiene porqué funcionar en otro. También implican a veces cuestiones éticas que deben ser analizadas (Deaton, 2020).

Por otro lado, no siempre es posible llevar a cabo análisis experimentales. Puede ser que no tengamos una muestra suficientemente grande, lo que podría sesgar los resultados obtenidos, o que el RCT no se pueda llevar a cabo –por razones de coste, éticas o de implementación–. En esos casos, podemos contar con técnicas cuasi-experimentales, también conocidas como experimentos naturales (Homonoff *et al.*, 2018). Se trata de aprovechar algún tipo de variación –geográfica, temporal o individual– con tal de verificar nuestra hipótesis de causalidad. En este caso no podremos contar con una aleatoriedad entre aquellos que están expuestos al nudge y los que no, por tanto, el reto se encuentra en identificar un buen grupo de comparación o control. En función del tipo de nudge y los datos que tengamos disponibles podemos recurrir a técnicas como diferencias en diferencias (DiD, por sus siglas en inglés), donde calculamos el efecto del tratamiento –el nudge– comparando los cambios de comportamiento en el grupo afectado por el nudge y el que no (Homonoff *et al.*, 2018). Por ejemplo, si un fallo informático deja a varios usuarios sin el recordatorio de la declaración fiscal podemos evaluar el impacto de recibir información sobre el pago de impuestos (Manoli y Turner, 2014).

También es posible aprovechar algún tipo de discontinuidad en la asignación de una medida o política. Por ejemplo, analizar si el hecho de etiquetar una transferencia no condicionada, como el pago de combustibles –que se hace en función de la edad– hace aumentar el gasto en este tipo de bienes (Lange *et al.*, 2018). Lo que queremos ver es si el hecho, supuestamente aleatorio, de caer a un lado u otro de la medida, para aquellas personas que se encuentran justo en el corte –y que, por tanto, deben ser muy similares– modifica de algún modo el comportamiento.

Existen otros métodos para evaluar los *nudges* de forma cuasi-experimental, como por ejemplo *Propensity Score Matching* (Castleman y Meyer, 2020), y elegir entre uno u otro depende principalmente de los datos a los que podamos tener acceso. A pesar de la mayor dificultad para establecer la relación casual entre el nudge y los cambios de comportamiento, estas metodologías nos pueden permitir una mayor representatividad del entorno que los métodos experimentales (List, 2007).

Por último, también tenemos métodos cualitativos, como los *focus-group*, las entrevistas estructuradas y semiestructuradas o la observación directa de los participantes. En este caso, no es posible establecer la causalidad entre el nudge y los posibles cambios de comportamiento observado, pero sí obtener una información valiosa sobre los mecanismos que pueden operar detrás de estos cambios (IRS, 2017; Van Bavel *et al.*, 2013).

4.2. ¿Qué sabemos sobre la utilidad de los *nudges*?

Los *nudges* son medidas complementarias a otras políticas públicas, por lo que no nos centraremos aquí en determinar si este tipo de intervenciones son mejores que otras alternativas, como podría ser la regulación directa (Galle, 2014). Del mismo modo, la mayoría de estudios se centran en cuán efectivos son los *nudges* para modificar el comportamiento, sin tener en cuenta el coste –ya sea monetario o administrativo– ni su eficiencia (Kosters y Van der Heijden, 2015).

Es importante tener en cuenta que, en su evaluación, no solo es relevante identificar cuál ha sido el impacto final obtenido, sino también qué tipo de cambios se pueden haber producido, por ejemplo en la forma en la que los actores interactúan (Rogers y Weber, 2010). Estos datos son muy relevantes en la mejora del diseño de políticas públicas, incluso si se considera que el nudge no ha sido exitoso.

Tras varios lustros evaluando este tipo de intervenciones, los resultados de los *nudges* son diversos, pero en muchos casos se observa que, con intervenciones de muy bajo coste, los resultados obtenidos son muy beneficiosos, tanto para los propios individuos como el conjunto de la sociedad. Esto se suma al hecho principal de que nos permite analizar las políticas públicas desde una visión mucho más completa, al introducir otros factores, más allá de la racionalidad, que influyen en las decisiones que toman los ciudadanos.

Uno de los ejemplos más citados es el cambio en la opción de defecto de ser donante de órganos o no. Para los países europeos, en el caso que la donación sea la alternativa por defecto, el porcentaje de donantes es significativamente mayor que si esta opción se tiene que elegir expresamente. En palabras de los propios autores, las opciones predeterminadas salvan vidas (Johnson y Goldstein, 2003). De forma parecida, informar sobre el riesgo relativo de desarrollar una enfermedad individualmente, y no el del conjunto de la población, aumenta también nuestro interés al respecto (Lipkus *et al.*, 2005).

Las evaluaciones constatan que el uso estratégico de la información puede modificar el comportamiento. Simplificar y acortar mensajes o personalizar recordatorios puede aumentar el pago de multas y facturas (Behavioural Insights Team, 2012). Algo similar ocurre con las normas sociales. Algo tan sencillo como añadir una carita triste al lado de nuestra factura de la luz si consumimos más que el resto, o comparando nuestro pago de impuestos con el del conjunto de la ciudad, parece reducir el consumo energético e incrementar la recaudación tributaria, respectivamente (Behavioural Insights Team, 2012; Schultz *et al.*, 2007).

Al analizar alguna de las críticas realizadas a los *nudges* basadas en intervenciones que no han obtenido el resultado esperado (Kosters y Van der Heijden, 2015) vemos que, en muchos casos, al tratarse de un concepto tan amplio, se incluyen evaluaciones de experimentos que no necesariamente son *nudges*. Un claro ejemplo son las intervenciones que modifican los incentivos económicos, de los que ya se conoce que en muchos casos afectan a las motivaciones intrínsecas (Frey, 1994; Fryer Jr., 2011). Es decir, si pretendemos premiar a la gente por un comportamiento que harían igualmente de forma voluntaria, muchas veces se acaba desincentivando ese comportamiento al considerarse que ese pago es insuficiente (Kamenica, 2012). No obstante, al modificar los incentivos económicos, no estamos hablando de *nudges* precisamente.

Por otro lado, un resultado que se obtiene de la evaluación de los *nudges* es que en general no es recomendable combinar distintas estrategias –por ejemplo, la opción por defecto con campañas informativas– para conseguir un comportamiento concreto (Thaler y Sunstein, 2009). Tampoco podemos olvidar que los *nudges* pueden provocar comportamientos indeseados, como por ejemplo hacer que aquellos ciudadanos que se comportan mejor que la media empeoren sus hábitos una vez conocen esta información (Kosters y Van der Heijden, 2015; Schultz *et al.*, 2007).

Uno de los trabajos más interesantes sobre el impacto de los *nudges* es un meta-análisis de 165 evaluaciones que afectan a más de 24 millones de personas (DellaVigna y Linos, 2020). El artículo analiza los proyectos llevados a cabo por dos de las principales unidades de economía del comportamiento y RCTs, el Behavioural Insights Team (BIT) y la Office of Evaluation Sciences (OES). Se trata de 345 intervenciones públicas de distintos niveles de gobierno, en áreas como salud, educación, o fiscalidad. Se consideraron todos los estudios de estas dos instituciones, tanto los publicados como los que no. De este análisis se obtiene un claro impacto positivo de los *nudges*. Los proyectos provocaron una mejora media del comportamiento superior al 8%, a un bajo coste. De hecho, uno de los resultados más interesantes es que el menor coste de las intervenciones no supone en general un menor efecto del nudge. Ideas42 está realizando actualmente este tipo de meta-análisis con sus intervenciones, cuyos resultados nos permitirán un mayor conocimiento del efecto real de los *nudges*.

5. REFLEXIONES FINALES

En el diseño de políticas públicas hemos visto que los *nudges* constituyen un instrumento que permite tener en cuenta las limitaciones cognitivas de los ciudadanos al tomar decisiones, afectando así al entorno de su lógica decisoria con un bajo coste, pero cuya efectividad dependerá en gran medida de cómo se diseñen y cuáles sean los resultados de su evaluación. Ciertamente, los *nudges* no son una solución perfecta, la «bala de plata» (*silver bullet*) para resolver todo tipo de problemas sociales. En el primer ejemplo al que nos

referíamos en este artículo, un nudge donde alimentos más saludables son destacados en el comedor de un colegio, puede hacer que los alumnos mejoren su dieta, pero no es una medida que aborda las dinámicas estructurales de la oferta de comida en nuestra sociedad, ni los factores socio-culturales responsables del reciente aumento de la obesidad en Occidente (Bhargava y Loewenstein, 2015).

Pero, por otro lado, los *nudges* pueden tener beneficios que van más allá de cambiar el comportamiento de los individuos, pues pueden ayudar a mejorar el funcionamiento de las propias administraciones. La adopción de una mentalidad abierta a la existencia de sesgos cognitivos puede ayudar a detectar errores sistemáticos en la adopción de muchas otras decisiones públicas, lo que abre un campo fértil tanto para gestores públicos como para investigadores (Battaglio *et al.*, 2019). Así, por ejemplo, en decisiones políticas complejas a nivel ético o emocional, es importante complementar los conocimientos provenientes de la ciencia de datos con los hallazgos de la psicología humana de las ciencias del comportamiento como los *nudges* (Guszcza y Murphy, 2017). En una era marcada por el avance tecnológico, el *big data* y la Inteligencia Artificial (IA), la utilización de estas herramientas puede mejorar la toma de decisiones: a diferencia de los humanos, los algoritmos no experimentan racionalidad limitada, sesgos o fatiga cognitivos.

Los *nudges* han generado grandes expectativas. Muchos organismos públicos confían que «permitan a los decisores públicos entender mejor, e influir sobre, el comportamiento de la gente, [lo que] ayudará a diseñar políticas que funcionen mejor, cuesten menos y ayuden a la gente a conseguir sus metas» (European Commission, 2013). De momento, aunque los primeros indicios son buenos, carecemos de evidencia robusta que avale tales promesas (Kosters y Van der Heijden, 2015). De hecho, los *nudges* podrían sufrir la misma crisis de expectativas no cumplidas que el movimiento de la Nueva Gestión Pública a fines del siglo pasado (Pollit, 1995).

Sin embargo, y de forma paralela, tampoco parecen justificados los miedos contra el uso de los *nudges*. Según algunos autores, conllevan riesgos inaceptables dada la incertidumbre en torno a su efectividad. Pero descartarlos por ese miedo sería un error, porque los *nudges* se engarzan con una tendencia de largo recorrido que está mejorando la acción de gobierno en todo el mundo: la experimentación localizada. En este sentido, los *nudges* constituyen una importante herramienta de la política basada en la evidencia, mejorando así el diseño y efectividad de la acción pública. Como hemos intentado mostrar en este artículo, la revolución que traen los *nudges* no consiste tanto el acierto de su contenido concreto –los sesgos cognitivos que intentan corregir–, sino en su filosofía –basar el diseño de las políticas en el ensayo y el error–.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abadie, A. y Gay, S. (2006). The impact of presumed consent legislation on cadaveric organ donation: A cross-country study. *Journal of Health Economics*, 25(4), 599-620. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2006.01.003>
- Abaluck, J. y Gruber, J. (2011). Choice inconsistencies among the elderly: Evidence from plan choice in the Medicare Part D program. *American Economic Review*, 101(4), 1.180-1.210. <https://doi.org/10.1257/aer.101.4.1180>
- Afif, Z., Islan, W. W., Calvo-Gonzalez, O. y Dalton, A. G. (2018). *Behavioral Science Around the World: Profiles of 10 Countries*. World Bank Group. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/710771543609067500/pdf/132610-REVISED-00-COUNTRY-PROFILES-dig.pdf>
- Allcott, H. (2011). Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics*, 95(9-10), 1.082-1.095. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003>
- Ariely, D. y Loewenstein, G. (2006). The heat of the moment: The effect of sexual arousal on sexual decision making. *Journal of Behavioral Decision Making*, 19(2), 87-98. <https://doi.org/10.1002/bdm.501>
- Ariely, D. y Wertenbroch, K. (2002). Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by precommitment. *Psychological Science*, 13(3), 219-224. <https://doi.org/10.1111/1467-9280.00441>
- Barrows, A., Dabney, N., Hayes, J. y Rosenberg, R. (2018). *Behavioral Design Teams. A Model for Integrating Behavioral Design in City Government*. Ideas42. https://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2018/04/BDT_Playbook_FINAL-digital.pdf
- Battaglio, R. P., Belardinelli, P., Bellé, N. y Cantarelli, P. (2019). Behavioral Public Administration ad fontes: A Synthesis of Research on Bounded Rationality, Cognitive Biases, and Nudging in Public Organizations. *Public Administration Review*, 79(3), 304-320. <https://doi.org/10.1111/puar.12994>
- Behavioural Insights Team. (2010). *Applying behavioural insight to health* [Policy Paper]. The Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/applying-behavioural-insight-to-health-behavioural-insights-team-paper>
- Behavioural Insights Team. (2012). *Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Error and Debt* [Policy Paper]. The Cabinet Office. <https://www.gov.uk/government/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper>

- Benartzi, S., Beshears, J., Milkman, K. L., Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Shankar, M., Tucker-Ray, W., Congdon, W. J. y Galing, S. (2017). Should Governments Invest More in Nudging? *Psychological Science*, 28(8), 1.041-1.055. <https://doi.org/10.1177/0956797617702501>
- Benartzi, S. y Thaler, R. H. (2007). Heuristics and biases in retirement savings behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 21(3), 81-104. <https://doi.org/10.1257/jep.21.3.81>
- Bettinger, E. P., Long, B. T., Oreopoulos, P. y Sanbonmatsu, L. (2012). The Role of Application Assistance and Information in College Decisions: Results from the H&R Block FAFSA Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 127(3), 1.205-1.242. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs017>
- Bhargava, S. y Loewenstein, G. (2015). Behavioral economics and public policy 102: Beyond nudging. *American Economic Review*, 105(5), 396-401. <https://doi.org/10.1257/aer.p20151049>
- Buehler, R., Griffin, D. y Ross, M. (1994). Exploring the «Planning Fallacy»: Why People Underestimate Their Task Completion Times. *Journal of Personality and Social Psychology*, 67(3), 366-381. https://web.mit.edu/curhan/www/docs/Articles/biases/67_J_Personality_and_Social_Psychology_366_1994.pdf
- Carrillo, P. E., Castro, E. y Scartascini, C. (2017). *Do Rewards Work?: Evidence from the Randomization of Public Works* (IDB Working Paper 794). Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/do-rewards-work-evidence-randomization-public-works>
- Castleman, B. L. y Meyer, K. E. (2020). Can Text Message Nudges Improve Academic Outcomes in College? Evidence from a West Virginia Initiative. *The Review of Higher Education*, 43(4), 1.125-1.165. <https://doi.org/10.1353/rhe.2020.0015>
- Castro, L. y Scartascini, C. (2014). El diablo está en los detalles. Algunas lecciones para el diseño de políticas públicas. *Resumen de Políticas*, IDB-PB-232. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16875/el-diablo-esta-en-los-detalles-algunas-lecciones-para-el-diseno-de-politicas>
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M. y Smith, P. C. (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1t892t3>
- De Gilder, D., Schuyt, T. N. M. y Breedijk, M. (2005). Effects of an Employee Volunteering Program on the Work Force: The ABN-AMRO Case. *Journal of Business Ethics*, 61(2), 143-152. Springer. <https://doi.org/10.1007/s10551-005-7101-x>
- Deaton, A. (2020). *Randomization in the Tropics Revisited: a Theme and Eleven Variations* (NBER Working Paper, 27.600). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27600>
- DellaVigna, S. y Linos, E. (2020). *RCTs to Scale: Comprehensive Evidence from Two Nudge Units* (NBER Working Paper, 27.594). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27594>
- Dhami, S. (2016). *The foundations of behavioral economic analysis*. Oxford University Press.
- Dolan, P., Hallsworth, M., Halpern, D., King, D. y Vlaev, I. (2010). *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*. Institute of Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/MINDSPACE.pdf>
- Duflo, E., Kremer, M. y Robinson, J. (2011). Nudging farmers to use fertilizer: Theory and experimental evidence from Kenya. *American Economic Review*, 101(6), 2.350-2.390. <https://doi.org/10.1257/aer.101.6.2350>
- Einfeld, C. (2019). Nudge and evidence based policy: fertile ground. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 15(4), 509-524. <https://doi.org/10.1332/174426418X15314036559759>
- European Commission (2013). *Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013*. Vulnerable Consumer Working Group. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf
- Fehr, E. y Gächter, S. (2000). Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 159-181. American Economic Association. <https://doi.org/10.2307/2646924>
- Frey, B. S. (1994). How Intrinsic Motivation is Crowded out and in. *Rationality and Society*, 6(3), 334-352. <https://doi.org/10.1177/1043463194006003004>
- Fryer Jr., R. G. (2011). *Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools* (NBER Working Paper, 16.850). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w16850>
- Galle, B. (2014). Tax, Command... or Nudge? Evaluating the New Regulation. *Texas Law Review*, 92(4), 837-894. <http://texaslawreview.org/wp-content/uploads/2015/08/Galle-92-4.pdf>
- García Arteagoitia, S. (2019). El éxito y el potencial del nudge en las políticas públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (3 Especial), 140-155. https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/rvgp_ultimo_numero/es_def/Garc%C3%ADa%20140_155.pdf
- Giné, X., Karlan, D. y Zinman, J. (2010). Put your money where your butt is: A commitment contract for smoking cessation. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(4), 213-235. <https://doi.org/10.1257/app.2.4.213>
- Glennerster, R. y Takavarasha, K. (2013). *Running randomized evaluations: A practical guide*. Princeton University Press.
- Guszcza, J. y Murphy, T. (2017). Cognitive Collaboration: What Data Science Can Learn from Psychology. En A. Samson (Ed.), *The Behavioral Economics Guide 2017* (pp. 41-46).
- Haynes, L., Service, O., Goldacre, B. y Torgerson, D. (2013). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. The Cabinet Office. Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/test-learn-adapt-developing-public-policy-with-randomised-controlled-trials/>

- Hershfield, H. E., Goldstein, D. G., Sharpe, W. F., Fox, J., Yeykelis, L., Carstensen, L. L. y Bailenson, J. N. (2011). Increasing saving behavior through age-progressed renderings of the future self. *Journal of Marketing Research*, 48(SPL), S23-S37. <https://doi.org/10.1509/jmkr.48.SPL.S23>
- Homonoff, T., Kao, L.-S., Palmer, D. y Seybolt, C. (2018). *Skipping the bag. Assessing the impact of Chicago's tax on disposable bags*. NYU Wagner. <https://wagner.nyu.edu/impact/research/publications/skipping-bag-assessing-impact-chicagos-tax-disposable-bags>
- Hopkins, A., Breckon, J. y Lawrence, J. (2020). *The Experimenter's Inventory. A catalogue of experiments for decision-makers and professionals*. Alliance for Useful Evidence is a network – Nesta. <https://www.alliance4usefulevidence.org/assets/2020/01/The-Experimenters-Inventory-A-catalogue-of-experiments-for-decision-makers-and-professionals.pdf>
- Hummel, D. y Maedche, A. (2019). How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80, 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2019.03.005>
- Internal Revenue Service (2017). *Behavioral Insights Toolkit*. IRS. <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/17rpirsbehavioralinsights.pdf>
- Iyengar, S. S. y Lepper, M. R. (2000). When choice is demotivating: can one desire too much of a good thing? *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(6), 995-1.006. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.79.6.995>
- Johnson, E. J. y Goldstein, D. (2003). Do Defaults Save Lives? *Science*, 302(5.649), 1.338-1.339. <https://doi.org/10.1126/science.1091721>
- Kahneman, D. (1994). New Challenges to the Rationality Assumption. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150(1), 18-36. <https://www.jstor.org/stable/40753012>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow* (edición 2013). Macmillan.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1972). Subjective probability: A judgment of representativeness. *Cognitive Psychology*, 3(3), 430-454. [https://doi.org/10.1016/0010-0285\(72\)90016-3](https://doi.org/10.1016/0010-0285(72)90016-3)
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Kamenica, E. (2012). Behavioral Economics and Psychology of Incentives. *Annual Review of Economics*, 4(1), 427-452. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110909>
- King, D., Jabbar, A., Charani, E., Bicknell, C., Wu, Z., Miller, G., Gilchrist, M., Vlaev, I., Franklin, B. D. y Darzi, A. (2014). Redesigning the «choice architecture» of hospital prescription charts: A mixed methods study incorporating in situ simulation testing. *BMJ Open*, 4(12), 5.473. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2014-005473>
- Kosters, M. y Van der Heijden, J. (2015). From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21(3), 276-291. <https://doi.org/10.1177/1356389015590218>
- Lange, I., Moro, M. y Mahbubur Rahman, M. (2018). Cleaner Nudges? Policy Labels and Investment Decision-making. *The Energy Journal*, 39(6). <https://doi.org/10.5547/01956574.39.6.ilan>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lipkus, I., Klein, W., Skinner, C. S. y Rimer, B. (2005). Breast cancer risk perceptions and breast cancer worry: What predicts what? *Journal of Risk Research*, 8(5), 439-452. <https://doi.org/10.1080/1366987042000311018>
- List, J. A. (2006). Field Experiments: A Bridge between Lab and Naturally Occurring Data. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 5(2). <https://doi.org/10.2202/1538-0637.1747>
- List, J. A., Sadoff, S. y Wagner, M. (2011). So you want to run an experiment, now what? Some simple rules of thumb for optimal experimental design. *Experimental Economics*, 14(4), 439-457. <https://doi.org/10.1007/s10683-011-9275-7>
- Madaleno, M. y Waights, S. (2016). *Guide to scoring methods using the Maryland Scientific Methods Scale*. What Works Centre for Local Economic Growth. <https://whatworksgrowth.org/public/files/Scoring-Guide.pdf>
- Madrian, B. C. y Shea, D. F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1.149-1.187. <https://www.jstor.org/stable/2696456>
- Manoli, D. y Turner, N. (2014). *Nudges and Learning: Evidence from Informational Interventions for Low-Income Taxpayers* (NBER Working Paper, 20.718). National Bureau Of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w20718>
- Martínez Villarreal, D., Rojas Méndez, A. M. y Scartascini, C. (2020). La economía del comportamiento puede ayudar a combatir el coronavirus. *Resumen de Políticas*, IDB-PB-334. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002315>
- Mullainathan, S. y Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. Times Books. <http://sc.arcity.co/>
- Nisbett, R. E. y Wilson, T. D. (1977). The Halo Effect: Evidence for Unconscious Alteration of Judgments. *Journal of Personality and Social Psychology*, 35(4), 250-256. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.35.4.250>
- O'Donoghue, T. y Rabin, M. (1999). Doing It Now or Later. *American Economic Review*, 89(1), 103-124. <https://doi.org/10.1257/aer.89.1.103>
- OECD (2019). *Tools and Ethics for Applied Behavioural Insights: The BASIC Toolkit*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>

- Pallier, G., Wilkinson, R., Danthiir, V., Kleitman, S., Knezevic, G., Stankov, L. y Roberts, R. D. (2002). The role of individual differences in the accuracy of confidence judgments. *Journal of General Psychology*, 129(3), 257-299. <https://doi.org/10.1080/00221300209602099>
- Pollitt, C. (1995). Justification By Works Or By Faith? Evaluating The New Public Management. *Evaluation*, 1(2), 133-154. <https://doi.org/10.1177/135638909500100202>
- Rogers, E. y Weber, E. P. (2010). Thinking Harder About Outcomes for Collaborative Governance Arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546-567. <https://doi.org/10.1177/0275074009359024>
- Sabel, C. F. y Zeitlin, J. (2012). *Experimentalist Governance*. The Oxford Handbook of Governance, 1, 2-4. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>
- Samson, A. (ed.) (2020). *The Behavioral Economics Guide 2020 (con introducción de Colin Camerer)*. Behavioral Science Solutions. <https://www.behavioraleconomics.com/be-guide/the-behavioral-economics-guide-2020/>
- Samuelson, W. y Zeckhauser, R. (1988). Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7-59. <https://doi.org/10.1007/BF00055564>
- Sanders, M. (2015). *In search of the limits of applying reciprocity in the field: Evidence from two large field experiments*. The Behavioural Insights Team and Harvard Kennedy School of Government. <https://www.bi.team/publications/in-search-of-the-limits-of-applying-reciprocity-in-the-field-evidence-from-two-large-field-experiments/>
- Schultz, P. W., Nolan, J. M., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J. y Griskevicius, V. (2007). The Constructive, Destructive, and Reconstructive Power of Social Norms. *Psychological Science*, 18(5), 429-434. <https://www.jsmf.org/meetings/2008/july/social%20norms%20Cialdini.pdf>
- Service, O., Hallsworth, M., Halpern, D., Algate, F., Gallagher, R., Nguyen, S., Ruda, S., Sanders, M. with Marcos Pelenur, M., Gyani, A., Harper, H., Reinhard, J. y Kirkman, E. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>
- Shafir, E. (2007). A behavioural background for economic policy. *Behavioural Economics and Public Policy*. Australian Government Productivity Commission. <https://www.pc.gov.au/research/supporting/behavioural-economics/shafir.pdf>
- Sharot, T. (2011). The optimism bias. *Current Biology*, 21(23), R941-R945. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2011.10.030>
- Simon, H. A. (1956). Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, 63(2), 129-138. <https://doi.org/10.1037/h0042769>
- Straßheim, H. y Beck, S. (eds.). (2019). *Handbook of Behavioural Change and Public Policy*. (Handbooks of Research on Public Policy series) Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785367854>
- Straßheim, H., Jung, A. y Korinek, R.-L. (2015). Reframing expertise: The rise of behavioural insights and interventions in public policy. En A. Berthoin Antal, M. Hutter y D. Stark (eds.), *Moments of valuation. Exploring sites of dissonance* (pp. 249-268). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198702504.003.0013>
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Thompson, S., Michaelson, J., Abdallah, S., Johnson, V., Morris, D., Riley, K. y Simms, A. (2011). «*Moments of change*» as opportunities for influencing behaviour: A report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs, *nef (the new economics foundation)*. Defra. <https://core.ac.uk/reader/9717890>
- Tversky, A. y Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4.157), 1.124-1.131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Van Bavel, R., Herrmann, B., Esposito, G. y Proestakis, A. (2013). Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making. *JRC Scientific and Policy Reports (JRC83284)*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2788/47172>
- York, B. y Loeb, S. (2018). *One Step at a Time: The Effects of an Early Literacy Text Messaging Program for Parents of Preschoolers* (NBER Working Paper, 20.659). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w20659>



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-09-2020
Modificado: 30-12-2020
Aceptado: 04-01-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10865>
Páginas: 23-37

What is wrong with nudges? Addressing normative objections to the aims and the means of nudges

Nudges, consideraciones normativas de sus objetivos y métodos

Júlia de Quintana Medina
Universitat Autònoma de Barcelona (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4358-3109>
juliadequintana@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Júlia de Quintana pursues a PhD on the acceptability of nudges in public policy at Universitat Autònoma de Barcelona. She obtained a bachelor's degree in Sociology, awarded with the Special Prize by the Academic Affairs Committee (2014) and a master's degree in Social Policy, Employment and Welfare (2015) from the Universitat Autònoma de Barcelona. Her main research interests are behavioural public policy, institutional design and nudges. Her work covers normative and empirical discussion on decision-making and rationality and social policy and explores the potentialities of behavioural insights in areas such as tax compliance and income guarantee schemes.

ABSTRACT

This paper addresses objections against the aims of nudges—the objectives and legitimacy of nudges—and the means of nudges—the type of influence of nudges. It explores some of the limitations of the main normative criticism in both dimensions and contends that there is nothing inherently wrong with nudges. The paper argues that normative conclusions about their use should discuss nudges ethical implications beyond libertarian paternalism, explore how different nudges affect behaviour and discuss their possible normative drawback surpassing ideal notions of rationality and decision-making.

KEYWORDS

Nudges; libertarian paternalism; rationality; ethics; manipulation.

RESUMEN

El presente artículo discute críticas normativas al uso de *nudges* en política pública, considerando objeciones a sus objetivos y objeciones a su funcionamiento. El artículo explora las limitaciones de ambas objeciones y sostiene que no hay nada intrínsecamente problemático en el uso de *nudges*. El artículo argumenta que las conclusiones normativas sobre su uso deberían discutir sus implicaciones normativas más allá del paternalismo libertario, explorar cómo los diferentes *nudges* afectan el comportamiento y discutir sus implicaciones éticas superando nociones ideales de racionalidad y autonomía.

PALABRAS CLAVE

Nudges; paternalismo libertario; racionalidad; manipulación.

SUMMARY

INTRODUCTION. 1. OBJECTIONS TO THE AIMS OF NUDGES. 1.1. NUDGES AND WELLBEING, AS JUDGED BY INDIVIDUALS' THEMSELVES? 1.2. NUDGES, ALTERNATIVE AIMS AND JUSTI-

FICATIONS. 2. OBJECTIONS TO THE MEANS OF NUDGES. 2.1. THE RATIONALITY OBJECTION. 2.1.1. Nudges and rationality. 2.1.2. Rationality and autonomy. 2.2. THE REFLECTION OBJECTION. 2.2.1. Diversity of nudges and ethical implications. 2.2.2. Reflectiveness and autonomy. Concluding remarks. REFERENCES.

INTRODUCTION

Nudges are interventions in the decision-making environment that steer individuals towards a particular direction without altering their economic incentives and without forbidding any options. Their implementation is based on evidence from behavioural economics that shows that decision-making is systematically affected by heuristics and cognitive biases; agents' have non-consistent preferences that vary according to the context of choice, and their behaviour is sensitive to social influence (Thaler and Sunstein, 2008). Although their application is gaining increasing presence and importance in several domains, their use remains a controversial topic.

Part of the debate regarding nudges deals with ethical concerns. In the discussion about their ethical acceptability, nudges have sparked accusations of covert paternalism, manipulation, lack of transparency, and overall concerns about having an undermining effect on individuals' freedom of choice and autonomy (e.g. Bovens, 2009; Hausman and Welch, 2010; White, 2013). The ethical debate is so prominent that it seems to indicate that something is particularly wrong with nudges.

Initially, nudges were tied with *libertarian paternalism* (Thaler and Sunstein, 2008). As a normative framework, libertarian paternalism prescribes that nudges should be used to promote specific values and ends. The paternalistic side of the approach aims to change individuals' behaviour to 'make choosers better off, as judged by themselves' (Thaler and Sunstein, 2008, p. 5). The libertarian side of the approach wants to do so without restricting the original set of choices, thereby respecting individuals' freedom of choice. Thaler and Sunstein (2008) remark that these two aspects make nudges a legitimate policy intervention tool. While nudges are now being used beyond this framework, nudges proponents still argue that affecting choices through nudges is unproblematic because nudges steer people towards directions they agree with and do so while maintaining all the options and preserving individuals' ability to opt-out of the nudge.

Despite nudges overall positive intention, it has become apparent in the discussion that these standards are unsatisfactory to support nudges moral acceptability. For the most part, critics find nudges problematic in many grounds and indicate that nudges fail to comply with the original normative standards and carry added normative costs.

Ethical objections to nudges are grounded in many arguments. While arguments are diverse, typically they can be classified as (a) arguments against the aims of nudges, and (b) arguments against the means of nudges. By "the means of nudges" I mean the ways in which they steer people's choices. Objections to the aims of nudges emphasise the difficulties in identifying people's preferences and reorganising individuals' context according to what they want. Objections to the means of nudges usually present nudging as a manipulative strategy that lacks transparency and undermines individuals' autonomy. Although this literature has established essential points to remain vigilant about how nudges are used in public policy, further arguments need to be considered.

This paper explores some of the main normative objections regarding nudges by considering both nudges' objectives and how nudges work. The paper aims to map frequent objections on both dimensions and address their implications and limitations to draw normative conclusions about nudges. In what follows, it is argued that nudges are not intrinsically problematic, neither because of their aims nor because of their means. This paper suggests that normative considerations about nudges require discussing their ethical implications beyond the libertarian paternalism framework, exploring how different nudges affect behaviour and surpassing ideal notions of decision-making and rationality.

The paper proceeds as follows. Section 1 addresses the debate about the aims of nudges. It provides an overview of the main arguments against nudges and responds to the principal objections. Section 2 addresses the objections about the means of nudges, especially the claim that nudges undermine individual autonomy. The discussion identifies two main objections in this direction: *the rationality objection* and *the reflection objection* and discusses their problems to support that nudges are ethically problematic. Finally, the paper ends with some concluding remarks.

1. OBJECTIONS TO THE AIMS OF NUDGES

The first argument in defence of the ethical acceptability of nudges is that nudges improve people's subjective wellbeing. Thaler and Sunstein argue that nudges attempt to influence choices to 'make the choosers better off as judged by themselves' (Thaler & Sunstein, 2008, p. 5). Drawing on findings from behavioural economics, the authors argue that nudges improve individual wellbeing and promote choices that agents would choose if their decisions were not affected by cognitive biases, poor self-control and limited time, information and cognitive abilities. Given these factors, Thaler and Sunstein maintain that policymakers ought to interfere in people's choices and steer them towards the options that their rational self would have chosen free from the influence of decision biases. The argument is vital to defending the ethical value of nudges; the implementation of nudges is deemed ethically legitimate because nudges promote wellbeing, and people agree with the direction in which they are being nudged.

1.1. Nudges and wellbeing, as judged by individuals' themselves?

Thaler and Sunstein claim that nudges steer individual wellbeing as judged by the individuals themselves. However, the general discussion around nudges indicates that this first justification is problematic. Critics argue that to support that nudges promote people wellbeing, Thaler and Sunstein make unfounded assumptions about people preferences and ignore evidence that points otherwise (Gigerenzer, 2015; Infante *et al.*, 2016; Rebonato, 2013; Sugden, 2017; White, 2013). Likewise, critics argue that their use under this justification is problematic for several reasons.

Infante *et al.* (2016) and Sugden (2017) argue that Thaler and Sunstein lack subjective information about what people want, and adequate criteria to prove that people's decisions systematically fail to reflect their true preferences. According to Infante *et al.* (2016), normative behavioural economics uses a preference purification model that assumes that 'an inner rational agent is trapped inside a psychological shell' (Infante *et al.*, 2016, p. 2). When choices are inconsistent with what is expected in rational choice theory, the assumption is that agents have made a mistake due to decision biases. In this context, policymakers need to change people's choices and reconstruct their true preferences. However, the model does not delve into the psychology of choices and only works on the assumption that people's choices do not reflect their preferences.

According to Thaler and Sunstein, it is evident that people prefer to be fit and healthy than overweight and unhealthy, and it is evident that people prefer to cut senseless expenses in the interests of a wealthier future. However, Thaler and Sunstein fail to provide evidence that these inferred preferences reflect people's true preferences. Rational preferences are assumed but are not empirically proven (Sugden, 2017, p. 117).

Sugden (2017) argues that Thaler and Sunstein do not provide satisfactory criteria to distinguish choices resulting from a cognitive bias from decisions motivated by alternative factors. To establish whether a decision is good or bad, Thaler and Sunstein only take its outcome into consideration: if the choice maximises utility, it is rational; if it does not, it is a mistake resulting from a cognitive bias. However, their approach fails to provide appropriate evidence that the choice is an error of judgment. In this regard, Thaler and Sunstein lack empirical evidence about people's true preferences and do not have criteria to identify which choices are affected by cognitive biases.

Similarly, Gigerenzer (2015) also questions the evidence underpinning the fact that nudges promote people wellbeing. Gigerenzer (2015, 2018) argues that behavioural economics lacks empirical evidence to support the notion that people predictably and systematically lack rationality and remarks that decision-making mistakes due to cognitive biases are not as prevalent as Thaler and Sunstein assume. Accordingly, he questions the use of nudges under the justification that they promote people's true preferences. Gigerenzer claims that embracing the standard justification of nudges blames people for their own mistakes while failing to recognise that, in general, their decisions are correct. In this sense, using nudges under the standard justification can lead policymakers to refrain from considering alternative strategies for behavioural change. Gigerenzer argues that, beyond nudges, behavioural evidence supports the use of interventions that intend to educate people, improve their deliberative capacities or correct external factors that may be affecting their decisions (Gigerenzer, 2015, 2018).

In a very confrontational critique, White (2013) also argues that behavioural economics has essential limitations in supporting the claim that nudges promote individual subjective wellbeing because people have different understandings of what is good for them. Given these limitations, White argues that nudges should be rejected because, under the original justification, nudges entail a value substitution that replaces agents'

judgment of what is best for them, with the policymaker's interest over what they should be doing. This is ethically problematic because it gives policymakers *carte blanche* to nudge as they please, without actually justifying when and why nudges promote positive goals.

In summary, critics agree that the claim that nudges promote people's wellbeing is supported by assumptions about human behaviour and rationality rather than on substantial empirical evidence about individuals' preferences. These arguments postulate problems for nudges ethical acceptability. Nudges appear problematic because policymakers might use this claim to conceal an excessive paternalistic agenda or to promote illicit ends.

1.2. Nudges, alternative aims and justifications

When discussing the problems nudges have with fulfilling their original goal, many authors have explored nudges' potential to promote different aims and how their use is ethically acceptable under diverse normative justifications.

Carrying on with Thaler and Sunstein's original intention, many authors have discussed nudge's potential to improve people's wellbeing, regardless of their preferences. Often there can be inconsistencies between what people want and what is right for them. In these situations, it is common for governments to interfere in people's choices and justify this interference under paternalism. Paternalism can be defined, as 'the interference by some outside agent in a person's freedom for the latter's good' (Le Grand & New, 2015, p. 7). This includes cases in which governments interfere in people's choices to promote particular outcomes, even at the expense of agents' preferences. For instance, governments require people to wear seatbelts in cars and helmets when riding motorcycles, prevent people from swimming or skiing in potentially harmful weather conditions and ban drugs to prevent their adverse effects. In line with these interventions, nudges which seek to make people engage in healthy habits or save up money for the future, for instance, seem to follow a paternalistic intention. Indeed, most of the examples illustrated by Thaler and Sunstein seek to help people to get healthier and wealthier by assuming that this is what they want; therefore, policymakers could defend their use under a paternalistic justification and argue that 'nudged individuals are always better off independently of their preferences' (Guala & Mittone, 2015, p. 386)

Beyond individual wellbeing, some authors have considered the advantages of using nudges to tackle social problems. Nudges can be useful in resolving issues where the need for intervention is already justified by traditional economic grounds, for instance, in cases of externalities, public goods and information asymmetry (Chetty, 2015; Loewenstein & Chater, 2017). For instance, Guala & Mittone (2015) argue in favour of using nudges to solve public policy problems, particularly to correct externalities. The authors highlight that Thaler and Sunstein had already considered this option themselves in '*Nudge*' when they mention the potential of nudges to promote energy conservation, organ donation and tax compliance.

Similarly, Loewenstein & Chater (2017) point out that incorporating insight on nudges into issues of public policy can be highly beneficial when it comes to rethinking the tools available for changing behaviour in situations of coordination or social dilemmas. For instance, on matters concerning public goods, the traditional economic framework asserts that it is rational for self-interested individuals to act as free-riders. Drawing on these assumptions, interventions aimed at correcting this behaviour rely exclusively on incentives, bans and the privatisation of public goods (Guala & Mittone, 2015). Behavioural and social sciences have shown that there could be biased motivations underlying what economics classifies as free-rider behaviour. For instance, cognitive biases could be why people fail to cooperate, due to inertia, social influence or the effect of elements of the choice architecture. If this is the case, a nudge could be very useful in improving cooperation and reducing externalities. On a similar note, Nagatsu (2015) introduces the concept of *social nudges* and evaluates the potential of nudges to improve the provision of public goods. In relation to public goods, extensive evidence in social science suggests that individuals are conditional co-operators rather than free-riders, meaning that they have preferences for cooperating if others also cooperate (Bicchieri, 2006; Elster, 2007). In this case, there is no bias; however, using a nudge that communicates the behaviour of others may activate a social norm and could be helpful when it comes to increasing cooperation. These examples illustrate that nudges have the potential to pursue different policy goals and can complement traditional policy interventions.

Using nudges to tackle any policy problem opens up the possibilities of how to legitimise their use. Commenting on alternative ways to justify the implementation of nudges, Kelly (2013, p. 213) maintains that the same techniques that Thaler and Sunstein suggest using to make individuals better off can also be utilised to promote utilitarian and Rawlsian goals. The use of nudges may undermine individual freedom of choice

and may involve paternalism; however, their use may still be legitimate if they improve overall social welfare, reduce inequalities or ensure access to primary goods.

In '*Nudge*', Thaler and Sunstein outline the rationale for intervening with nudges (the existence of failures of rationality) and define the ethical legitimisation of nudges with libertarian paternalism (promoting individual subjective wellbeing). Section 1.1 has argued that the existing evidence falls short of supporting nudges original argument for ethical acceptability. If people have to agree with their aims for nudges to be legitimated, their implementation is much more restricted than Thaler and Sunstein defend. Likewise, if policymakers use nudges under this justification, its use is problematic and raises relevant normative objections.

However, we should not reject nudges because they fail to promote people's subjective wellbeing. When discussing the aims of nudges, inevitably they are presumed to be linked to libertarian paternalism. In fact, both terms are often confused and used interchangeably (Gigerenzer, 2015; Hansen & Jespersen, 2013; Schubert, 2015). However, nudges and libertarian paternalism have distinct and separable meanings. Libertarian paternalism is a normative framework that aims to promote specific values and ends; nudges are tools to influence behaviour and encourage behavioural change. Nudges should be understood as a policy tool, a tool with practical value for promoting pro-self and pro-social goals, the implementation of which can respond to different normative justifications.

White (2013, p. 83) argues that nudging is not about helping people make better choices, but about getting people to make the choices that 'policymakers want them to make'. The point is that this is not necessarily a problem, particularly if nudges promote ethically consistent goals. It is clear that resolving current public policy problems requires a change in people's behaviour, and that traditional government tools sometimes fail to tackle such issues. Nudges working complementarily with other tools can shape individual behaviour to match different objectives and motivate behavioural change. As far as their aims are concerned, nudges are not inherently problematic.

2. OBJECTIONS TO THE MEANS OF NUDGES

The second argument in defence of nudges' ethical acceptability is the claim that nudges respect agents' freedom of choice. Thaler and Sunstein argue that, in general, people should be free to choose what they want to do according to their preferences. For this reason, libertarian paternalism attempts to design policies 'that maintain or increase freedom of choice' (Thaler & Sunstein, 2008, p. 5).

Nonetheless, several authors note that the fact that nudges do not enforce explicit barriers to liberty is insufficient to address their ethical implications. The majority of critics agree that even though nudges do not block choices, do not modify economic incentives and typically maintain all the available options in a context of choice, they interfere in people's decision-making and diminish their ability to make their own choices. Many found nudges problematic due to how they steer people's behaviour; specifically, they express concerns about nudges' effect on individual autonomy (Hansen & Jespersen, 2013; Hausman & Welch, 2010; Kelly, 2013).

The debate on nudges and autonomy is tricky because it includes different and sometimes contradictory understanding of autonomy as well as normative and descriptive ideas about how individual preferences are formed and should be formed, which factors affect and should affect decision-making, and which elements promote or undermine personal autonomy. Despite the many worries and different conceptualisations of autonomy and decision-making discussed within nudge literature, objections that find nudges problematic due to how they steer choices tend to focus on two ideas:

- a) Nudges are problematic because they trigger non-rational psychological mechanisms.
- b) Nudges are problematic because they impede or obstruct reflection.

Some critics note that nudges threaten autonomy because they work via irrational mechanisms and take advantage of people's cognitive flaws (Bovens, 2009; Conly, 2012; Hausman, 2018; Hausman & Welch, 2010; White, 2013). Many authors indicate that working through non-rational mechanisms compromises people's autonomy. Other authors suggest that nudges typically work covertly without decision-makers being aware of the nudge and by bypassing or obscuring deliberation (Bovens, 2009; Grüne-Yanoff & Hertwig, 2016), leading to these factors undermining reflectiveness and compromising people's autonomy. In this first theme, the focus is on rational deliberation, and the fear is that nudges trigger non-rational psychological mechanisms. I use the expression "the rationality objection" to represent these worries and objections. The second theme focuses on reflection and conscious deliberation, and nudges appear problematic because

they impede or obstruct it. I use the expression “the reflection objection” to refer to these objections. There is a significant overlap between the arguments; however, differentiating the cases seems to be the best way to address which elements of nudges are problematic.

Below, I discuss these two objections. I analyse why nudges appear problematic, and under which arguments and assumptions those objections hold true. Firstly, I note that in both cases, critics tend to misrepresent nudges. Critics often group nudge interventions into the same category, relying on elements that are difficult to conceptualise and not shared by all nudges. As a result, they assess them as a general category and fail to consider the differences between nudges. Secondly, I argue that idealistic understandings of decision-making and autonomy underpin both objections. Critics employ conceptions of rationality and reflection that lack psychological insights and rely on assumptions unsupported by the empirical evidence on decision-making.

2.1. The rationality objection

The rationality objection states that nudges are problematic because they trigger or take advantage of irrational psychological mechanisms. Hausman and Welch (2010, p. 130) argue that nudges play on ‘flaws in human judgment and decision-making to shape people’s choices’. Similarly, Bovens (2009, p. 209) argues that what distinguishes nudges from other types of influences in shaping choices is the fact that ‘some pattern of irrationality is being exploited’. On the same note, Grüne-Yanoff and Hertwig (2016, p. 153) state that ‘what is genuinely novel about the nudging approach [...] is the idea of exploiting people’s cognitive and motivational deficiencies’. Conly (2012, p. 30) also remarks that, when nudging, ‘rather than regarding people as generally capable of making good choices, we outmanoeuvre them by appealing to their irrationality, just in more fruitful ways’.

In general, authors agree with the fact that influencing choices by triggering irrational responses is ethically problematic. According to Hausman and Welch (2010, p. 128), when shaping choices ‘does not take the form of rational persuasion, autonomy—the extent to which individuals have control over their own evaluation and deliberation—is diminished’. On a similar note, Bovens (2009, p. 209) points out that ‘there is something less than fully autonomous about the patterns of decision-making that *Nudge* taps into’ and argues that ‘when we are subject to the mechanisms that are studied in “the science of choice”, then we are not fully in control of our actions’.

The above citations suggest that the problem with nudges is the fact that they exploit irrationality. For example, framing devices that highlight losses appear harmful because they affect behaviour by exploiting loss aversion and, therefore, change behaviour by exploiting an irrational bias without involving rational reasons. Similarly, default rules appear to be problematic because they do not constitute a rational reason to change preferences over options (Bovens, 2009). Likewise, the communication of social norms works because it triggers an irrational response and is problematic because agents do not make choices based on a rational consideration (Bovens, 2009; Hausman & Welch, 2010; Schubert, 2015). In the rationality objection, the essential idea is that exploiting irrationality compromises people’s autonomy.

The objection to nudges on the basis that they exploit irrationality suffers from two main problems. Firstly, not all nudges exploit irrationality and stipulating which interventions do and which do not appears to be somewhat challenging. Secondly, to argue that nudges exploit irrationality and exploiting irrationality compromises people autonomy critics rely on rational choice theory as the normative foundation of behaviour, a framework with notorious problems.

2.1.1. Nudges and rationality

Let us start by considering the relationship between nudges and rationality. The most common answer for defending nudges against the rationality objection is to argue that not all nudges exploit irrationality. Sunstein (2015b), for instance, responds to critics by claiming that many nudges, such as, education campaigns, informational campaigns, reminders, warnings and the provision of feedback are interventions that engage rational deliberation and do not constitute a threat to people’s rationality¹. Sunstein employs a broad

¹ There is a problem of conceptualisation within this debate. It is difficult to articulate whether these interventions should count as nudges because there are no precise definitions of a nudge. The border between which interventions are nudges and which interventions are not is diffuse. Several interventions count as nudges because they do not change economic incentives and do not ban or exclude any option; however, it is unclear how they relate with rationality and decision-making biases and whether they should be considered nudges.

definition, which fits many different types of interventions that do respect rational deliberation. If one adopts his definition, then indeed many nudges respect rationality. However, even if we adopt Sunstein's approach, the fact that some so-called "nudges" can be considered generally unproblematic does not resolve concerns about those interventions that work by exploiting cognitive flaws. In recent publications, critics seem to direct the rationality objection only at those interventions that rely on people's cognitive biases. For instance, Hausman (2018, p. 18) uses the term "nudging" to reference 'changing the choice circumstance to neutralise or to exploit deliberative foibles' and explicitly distinguishes nudges from other ways of steering choices such as information, education or deceiving. However, even when more refined, it is challenging to articulate which decision-making factors neutralise or exploit irrational biases.

In '*Nudge*' Thaler & Sunstein (2008, p. 37) stress the idea that human behaviour is "nudgeable", which means it can be easily influenced through mechanisms not considered within the traditional economics framework. The authors mention different factors and classify them into three groups: *biases and blunders*, *temptation*, and *following the herd* (Mongin & Cozic, 2018; Thaler & Sunstein, 2008).

Broadly, by *biases and blunders* they refer to the influence of heuristics such as representativeness, anchoring and adjustment, and availability; and biases such as overconfidence, loss aversion, and framing effects (Tversky & Kahneman, 1974; Kahneman & Tversky, 1979). By *temptation*, they refer to a lack of will power and general failures to control impulses and maintain self-control. By *following the herd*, they emphasise the significance of social influence and social norms in shaping agents' decision-making. Within behavioural economics, these factors are conceived as deviations from rational choice and regarded as non-rational. As a result, designing choice architecture in ways that engage with these psychological factors implies that people's choices are affected by irrational factors. However, whether these factors are irrational is not a straightforward point. The factors described in '*Nudge*' as decision-making flaws do not hold true if interpreted according to alternative understandings of rationality (Gigerenzer, 2015; Schubert, 2015; Mongin & Cozic, 2018).

Firstly, the *biases and blunders* category refers to factors such as framing effects, loss aversion and other psychological biases found under the heuristics and biases research programme. Within behavioural economics, framing effects and loss aversion are presented as typical examples of decision-making biases. They occur when an agent's preferences between two identical sets of alternatives vary depending on how options are described, particularly if they are described as losses rather than gains. These findings violate the axioms of the *expected utility model* and are accordingly classified as biases. However, adopting an alternative approach, Gigerenzer (2008) maintains that, in cases where two definitions of the same situation are framed, they are logically equivalent but not informationally equal. Given contextual and cognitive constraints, agents use *fast and frugal heuristics* for breaking down pertinent information and decide between options. In these situations, decisions shaped by framings effects are not irrational but *ecologically rational*, i.e., rational in a particular context. The fast and frugal research programme generally challenges the findings of the heuristics and biases research programme. Research on *ecological rationality* establishes that many supposed irrational biases are "ecologically rational" across environments, given conditions of uncertainty and limited cognitive resources.

The *temptation* category refers to issues of self-control, failures to resist temptation and time inconsistency. According to different conceptions of rationality, these factors often qualify as failures of rationality. Decision-making research on temporal choice has verified a systematic preference for small but imminent rewards over greater but delayed rewards. Agents discount future utility, a phenomenon labelled as *temporal discounting*. In behavioural economics, research on temporal choices follows the *hyperbolic discounting model*, a model that asserts that when agents face a choice between an inferior early option and a superior later option, they prefer the latter when both options are remote in time but switch to preferring the former as the time for both options approaches. The change of preferences appears irrational because agents' preferences are not consistent over time (Laibson, 1997). However, rational factors could also explain choice inconsistency and preference reversal. Inconsistent changes in preferences over time can result from imperfect foresight, lack of information, or recently learned information, factors that might induce individuals to change or update their preferences. Therefore, while inconsistent time preferences often reflect irrationality, it is empirically difficult to identify in which situations this is the case and to distinguish these cases from rational cases of preference reversal.

In terms of *following the herd*, decision-making research provides extensive evidence as to why following a social norm or following the behaviour of others is unlikely to be irrational. According to broader notions of rational choice theory that question the assumption of unbounded self-interest, game theory research

suggests that as far as public goods are concerned, individuals have conditional preferences for conformity meaning that they prefer cooperation if a sufficient number of others also cooperate (Bicchieri, 2006; Elster, 2007). Nagatsu (2015) maintains that nudges that provide information about the behaviour of the majority mobilise these preferences and trigger a rational response. Gigerenzer (2015) also contends that observing and following other's behaviour in the context of uncertainty and limited information is following a social heuristic, which is an "ecologically rational" strategy. Likewise, Hedström (2006) argues that observing and copying other behaviours in cases of limited information is a rational strategy, a mechanism usually called "rational imitation".

The examples described highlight alternative interpretations of the same phenomena as rational or irrational, depending on the understanding of rationality employed². Some nudges are designed to engage with psychological mechanisms traditionally regarded as non-rational within economics. As a result, conceptualising nudges as interventions that exploit irrationality requires accepting the rational choice model as the normative model of behaviour and distinguishing good (rational) influences from bad (non-rational) ones. However, there is considerable disagreement about identifying rational and non-rational factors and controversy about which nudges trigger rational or non-rational mechanisms. The objection to rationality already excludes nudges that most resemble rational persuasion, such as reminders, warnings, some types of information and some types of educational campaigns. However, doubts about how nudges relate to rationality are also relevant for interventions that exploit cognitive weaknesses and are typically classified as nudges.

2.1.2. Rationality and autonomy

Let us now consider why exploiting irrational factors is problematic in terms of autonomy. Critics identify nudges as negative influences because they do not engage rationality. Rationality appears to be the crucial element of autonomous choice within this approach; individuals are expected to engage in rational thinking, process all the relevant information and act according to their consistent preferences. However, empirical evidence on decision-making indicates that this approach relies on a somewhat idealistic and heroic view of rationality and decision-making, which does not match reality.

Rational choice theory is a *substantive* theory of rationality (Simon, 1997). It uses a specific set of axioms to study and model behaviour and employs assumptions about agents' internal decision-making processes, namely perfect rationality, perfect foresight, consistent preferences and unlimited computation abilities. The expected utility model works with these axioms and explains and predicts behaviour *as if* subjects behave accordingly. Rational choice theory serves as a theory for modelling behaviour but does not account for the actual process of decision-making. It does not delve deeper into the decision-making process and does not explore the truthfulness of axioms.

While a substantive theory of rationality can be useful in decision-making research, particularly when constructing models and predicting behaviour, when the same conception is used to inform the ethical debate on autonomy, it is much more problematical. The rational choice theory model faces significant criticism both in descriptive and normative terms. Extensive experimental findings question its descriptive power (e.g. Angner & Loewenstein, 2007; DellaVigna, 2009), and the framework attracts significant criticism when used as a normative theory of decision-making (Elqayam & Evans, 2011; Gigerenzer, 2015). A conception of autonomy as rationality based on a model that does not accurately describe agents' decision-making and is notorious for its detractors is not suitable for judging nudges' moral acceptability.

Those committed to the standard model of rationality may still argue that nudges are problematic. They may argue that, ideally, people should be rationally persuaded, and that governments and policy institutions should prioritise the use of interventions that influence behaviour via rational reasons such as education, information, monetary incentives and coercive measures. However, committing to rational choice has some limitations.

Firstly, non-rational factors will always affect behaviour. Most actions are affected by a multiplicity of motives; some of these motives qualify as rational, others not. We cannot expect people to only act for rational reasons; non-rational reasons play an equal part in and are relevant to decision-making. Even in the absence

² In some cases, it is not even a different concept of rationality, but using rational choice theory, with some informational assumptions, to explain the phenomenon. For example, following the behaviour of others can be explained with the rational imitation mechanism, in which, in contexts of limited information, what others are doing signals the rational (or utility maximation) course of action (Hedström, 2006).

of nudges, non-rational factors usually affect choices, so it is unclear why these factors should be considered unsuitable for use in changing decisions. Secondly, nudges do not intend to replace other strategies, and their use is compatible with trying to change people behaviour by using rational strategies. Likewise, in some cases, nudges may have some comparative advantages over other alternatives. For instance, education campaigns have limitations to tackle some issues, are more expensive and do not always induce behavioural change in the short term (Conly, 2012; Datta and Mullainathan, 2014). The use of more coercive strategies such as regulations and sanctions can backfire due to crowding out non-egocentric deliberation and intrinsically motivated compliance (Pettit, 1996). Similarly, the provision of monetary incentives provides extrinsic motivations for doing certain behaviours; and in some contexts, monetary incentives tend to discourage those that were naturally drawn to comply and frame a situation as a monetary issue which legitimises free-rider behaviour and can reduce the chances of peer punishment for non-compliance (Gneezy *et al.*, 2011). In these cases, using nudges might be beneficial to surpass these limitations.

The rationality objection essentially argues that nudges do not respect rational decision-making and undermine people's autonomy. These objections only hold true under assumptions on behaviour based on the rational choice model. According to the model, individuals ought to behave and actually do behave rationally; thus, nudges that exploit irrationality compromise their autonomy. However, when one acknowledges the limitations of rational choice theory and considers alternative understandings of rationality, the rationality objection loses strength (Schmidt, 2019). Firstly, arguing that nudges trigger irrational mechanisms is not a clear-cut empirical distinction but a normative one that requires a normative assessment of decision-making factors according to the rational choice theory framework. Secondly, the account of autonomy as rationality is too idealistic and normatively charged, and empirical research emphasises that it is based on unrealistic assumptions (Felsen & Reiner, 2015; Mills, 2015; Schubert, 2015; Schmidt, 2019).

2.2. The reflection objection

The reflection objection states that nudges are harmful and compromise individuals' autonomy because they actively reduce agents' engagement in the decision-making process. Reflection means that agents are aware of the factors that influence their choices, engage with these factors and exert some sort of effort and deliberation into decision-making. Some authors stress that nudges are unnoticeable, work unconsciously and steer people towards a specific choice with limited consciousness and limited effort. As a result, critics argue that nudges compromise people's reflectiveness.

Blumenthal-Barby and Burroughs (2012), state that nudges can imply manipulation when they are difficult to perceive:

'Manipulation occurs when one influences another by bypassing their capacity for reason, either by exploiting nonrational elements of psychological makeup or by influencing choices in a way that is not obvious to the subject' (p. 5)

Bovens (2009) notes that nudges tend to be hard to perceived and work best when unnoticeable:

'The psychological mechanisms that are exploited in Cafeteria and in Save More tomorrow³ typically work better in the dark. If we tell students that the order of the food in the Cafeteria is rearranged for dietary purposes, then the intervention may be less successful' (p. 3)

Grüne-Yanoff and Hertwig (2016) state that nudges can produce an automatic response without agents' active attention:

'in a nudge, the policymaker does not rely on the agent's ability to stop or override a targeted behavior or cognition. Instead, the nudge intervention can 'remedy' an individual's actions without the individual making an active contribution. It is this feature that leads critics to argue that nudges are manipulative and that they violate autonomy and dignity' (p. 176)

Baldwin (2014) states that some nudges compromise autonomy because they work without awareness and reflection:

³ The cafeteria nudge references the reorganisation of the food chain in a Cafeteria in a way that makes healthy options easier and more convenient to select. The Save More tomorrow references a programme that increases pension contributions with each pay raise by default (Thaler & Sunstein, 2008).

'the targeted individual's behavioural or volitional limitations and 'automatic' responses will in practice lead him or her to accept the nudge with limited awareness and reflection.'(p. 836)

These quotes express worries about nudges impeding reflectiveness⁴. In contrast to the examples discussed in the last section, it is easy to appreciate the difference with worries on rationality. For instance, nudging by using framing effects is an intrusion on autonomy because agents cannot identify that there is an intervention aimed at shaping their behaviour and fail to recognise how the frame affected their decision. Baldwin (2014) argues that framing devices can shape behaviour 'in a manner that is resistant to unpacking in so far as assessing the nature and extent of the nudge is not readily achieved by reflection' (p. 836). In this case, the worry is not about rationality but reflectiveness. Similarly, defaults appear problematic because they can work without individuals perceiving the intervention or its effect. Therefore, defaults undermine autonomy, not because they exploit a cognitive bias, but due to their potential to influence choices without awareness and reflection (Smith, Goldstein, and Johnson 2013). By contrast, the communication of social norms is a nudge that does not appear as problematic because it engages reflection: agents can identify the nudge, and it works through a process that involves some degree of reflection (Bovens, 2009; Hansen & Jespersen, 2013). As a result, even though communicating social norms might activate a non-rational response, it is a less problematic nudge because it engages reflectiveness.

The key aspects of concern regarding the reflection objection are: (a) nudges bypass deliberation and affect behaviour unconsciously, and (b) nudges lack transparency and have to operate unnoticeably to work. These two features raise concerns about nudges pushing people into doing things without reflectiveness, thereby undermining their autonomy. However, the reflection objection has two main problems, just as the rationality objection does. Firstly, it is unclear which nudges bypass deliberation, and are unnoticeable. Secondly, it considers reflectiveness to be a crucial component of autonomous choice, a notion which appears to be too idealistic when the psychological evidence is taken into account. I shall start by commenting on the first issue, and then return to the discussion on reflectiveness, decision-making and autonomy.

2.2.1. Diversity of nudges and ethical implications

With regard to nudges impeding people's reflectiveness, there appears to be a consensus on the features that make nudges problematic: (a) they bypass deliberation (b) they are not transparent. While both claims are frequent in nudge literature, many authors also acknowledge that not all nudges have these features. Sunstein points this out by emphasising 'the importance of having a sufficiently capacious sense of the category of nudges, and an appreciation of the differences among them' (Sunstein 2015a, p. 513) and uses this argument to defend nudges against objections. In line with his argument, many authors have paid more attention to the fact that conclusions about the moral acceptability of nudges should focus more on each nudge's specific features.

Current literature offers different classifications of nudge interventions. The most well-received and commonly used classification of nudges is the differentiation between System 1 and System 2 nudges. The distinction follows Kahneman's (2011) account of the dual-process cognitive theory, which describes two distinct systems underlying human reasoning: System 1 and System 2. System 1 is fast, automatic, uncontrolled, and unconscious. System 2 is slow, conscious, reflective, and controlled (Kahneman, 2011). When applied

⁴ The worries on reflection underpin worries on manipulation, transparency, and dignity. I will not address these objections specifically because I suggest that they boil down to worries about nudges' effect on reflectiveness. For instance, the account of manipulation used in nudge literature always references nudges working unconsciously and 'in the dark', i.e., working without the full attention and awareness of agents. Because the influence operates in the dark, the nudge is non-transparent and implies manipulation. However, manipulation can be understood in different ways and can take different forms. Firstly, manipulation implies that A has to pressure B to do something that B does not want to do. In the case of nudges, while we cannot argue that people always want to be nudged towards an outcome, we cannot say that they oppose it. Likewise, manipulation can happen transparently, by shaping arguments, exploiting emotions and deceiving people. In these forms, manipulation does not operate 'in the dark' and has nothing to do with whether agents notice an intervention's effect or influence (Wilkinson, 2013). In nudge literature, claims of manipulation and transparency relate to the degree of reflectiveness that agents have in decision-making; thus, it is better to address these objections by examining the effects of nudges on reflectiveness. Similarly, objections related to dignity and individual responsibility also reflect concerns about how nudges affect reflectiveness. Detractors of nudges maintain that nudges do not help us to learn to make better choices in the future, because they override our conscious reasoning and block the learning process (White, 2013, p. 102). This leads some to worry that nudging infantilises individuals and undermines their responsibility and dignity (Bovens, 2009; Gigerenzer, 2015; White, 2013). Again, these objections raise concerns about how nudges shape choices, and how much reflection they engage; therefore, to allay such worries, it would be better to address them by discussing the effects of nudges on reflectiveness.

to nudges, the schema distinguishes between System 1 and System 2 nudges. System 1 nudges tend to be described as unconscious, non-deliberative influences that override human agency. System 2 nudges are described as reflective triggering influences that engage agency. The two types are also referred to as non-educational and educational nudges respectively (e.g. Hertwig and Ryall 2016; Sunstein, 2017). Examples of System 1 nudges include the use of defaults and the design of physical options in the decision-making environment. Examples of System 2 nudges include disclosing information or using educational campaigns. System 2 nudges implicitly tend to be seen as good nudges while System 1 nudges appear to be more morally problematic.

The distinction between System 1 and System 2 serves as a good schema to argue against objections that present nudges as interventions that always bypass deliberation, tend to prompt an unconscious or unreflective response and are usually unnoticed. The distinction has been adopted by proponents of nudges and is regularly employed to differentiate between nudge interventions and address their ethical implications. The distinction can be found in research on the empirical performance and effectiveness of nudge interventions (e.g. Hollands et al. 2013; Smith, Goldstein and Johnson 2013) and in research on *attitudes towards nudges* to study whether people accept nudges and how they judge different nudge interventions (e.g. Felsen, Castelo, and Reiner, 2013; Hagman et al. 2015; Jung and Mellers 2016; Sunstein, 2017). The classification is still preliminary and requires further research on the psychological mechanisms behind different nudges. However, it is a good starting point to distinguish how different nudges affect behaviour and what this implies in terms of moral implications.

Alternatively, other authors have also presented classifications to discuss the moral implications of different nudges. For instance, Baldwin (2014) develops a taxonomy of nudge interventions that classifies nudges in three degrees: First Degree, Second Degree and Third Degree nudges, depending on how an intervention engages autonomy. Baldwin operationalises autonomy as the way in which nudges take reflective decision-making into account (Baldwin, 2014, p. 835). Similarly, Saghai (2013) distinguishes between interventions that entirely or partly bypassed deliberation. He argues that it is often assumed that nudges trigger an automatic cognitive process, however, this is not always the case. On a similar note, Hansen & Jespersen (2013) present an epistemic distinction of nudges according to how different nudges engage deliberation and whether the interventions are transparent. With regard to deliberation, they classify nudges as Type 1 and Type 2. The aim of Type 1 nudges is to change behaviour without involving reflective thinking, while Type 2 nudges involve reflective thinking, and mainly influence behaviour resulting from some degree of deliberation. With regard to transparency, they define a transparent nudge as a 'nudge provided in such a way that the intention behind it, as well as the means by which behavioural change is pursued, could reasonably be expected to be transparent to the agent being nudged' (Hansen & Jespersen, 2013, p. 17). In their classification, both Type 1 and Type 2, nudges can be transparent and un-transparent. In their framework, Type 1– non-transparent are seen as more ethically problematic. Finally, Bovens (2009) also explores the differences between nudges in terms of transparency and suggest that nudges that are not directly evident to the subjects are more morally problematic.

The available classifications differ in the criteria they use and how they classify nudge interventions. However, they all agree that nudges operate differently and that considering these differences is crucial to assess their ethical acceptability. Further research on how nudges affect behaviour is needed to identify those nudges that impede reflectiveness and can be ethically problematic.

2.2.2. Reflectiveness and autonomy

The reflection objection establishes that nudges are harmful because they impede reflection by bypassing or obstructing deliberation and working in a manner that is not transparent and cannot be identified by subjects. Critics emphasise that agents should be conscious of the factors that affect their choices and engage in some reflection to produce a choice and therefore contend that nudges compromise people's autonomy. However, the conception of autonomy as reflectiveness holds high standards about how decision-making ought to be and overlooks issues arising from the context of choice that might affect the decision-making process and undermine people's autonomy. Different responses to the worries present in the reflection objection indicate that focusing only on how nudges affect the decision-making process is limited to assess their ethical implications on autonomy.

Research suggests that the vast majority of our choices are affected by unconscious influences (Felsen & Reiner, 2015; Newell & Shanks, 2014; Uhlmann, Pizarro, & Bloom, 2008). In general, we act upon many factors

that we do not perceive, and we are rarely fully aware of all the factors that affect our decisions (Conly, 2012; Felsen, Castelo, & Reiner, 2013). Therefore, it is unclear why unconscious and covert influences should be labelled as being problematic. At the same time, even if we are unaware of the intervention or relevant psychological mechanisms that bring about a particular choice, we are usually aware of the choices we make and we can reflect on them (Uhlmann *et al.*, 2008). So, even if non-conscious and covert factors affect our decision, in a vast majority of contexts 'we still consider ourselves as the authors of these choices, *post hoc*' (Nagatsu, 2015, p. 489).

A conception of autonomy formulated primarily based on the fact that people have to be overtly influenced and aware of the factors that affect their choices is inconsistent with empirical evidence on decision-making (Felsen & Reiner, 2011, 2015). Many factors that affect agents' choices are not directly evident to them and influence their behaviour unconsciously. At the same time, the fact that some nudges might influence behaviour covertly is far from meaning that agents will be completely unaware of their resulting behaviour or choice. They may be unaware of the nudge, or the mechanism, but they are unlikely to be unaware of their own behaviour.

Several authors note that, when assessing nudges' ethical value, critics make implicit assumptions about how agents' reasons and motivations come about, particularly about how internal and external factors influence their choices. The requirement that agents have to be aware of the factors that affect their decisions is associated with the idea that there are "pure" reasons that guide people's decisions. Implicitly, critics rely on an ideal notion that assumes that there are "authentic" internal causes for action that should be respected and preserved to guide individual decisions (Felsen & Reiner, 2015; Fischer & Lotz, 2014; Schubert, 2015). Detractors of nudges seem to presuppose that internal causes are defined, stable and perfectly distinguishable from external influences; consequently, nudges are external, intentional influences that disturb pure internal reasons and, therefore, undermine people's autonomy.

By contrast, Thaler and Sunstein (2008) argue that choices are always affected by the disposition of options in the context of choice as a fundamental argument in defending nudges' acceptability. The authors claim that the effect that choice architecture has on behaviour is inevitable, in the sense that individuals' decisions will be affected by other arbitrary factors beyond their control in the absence of nudges. Building on this argument, Thaler and Sunstein (2008) emphasise that opposing nudges is nonsensical, because people are always being nudged, by which they mean always being influenced by non-controlled factors in the choice architecture.

Similarly, Schubert (2015, p. 8) argues that, 'when debating the ethics of nudging, we should stop idealising the institutional *status quo*'. People's decisions are highly shaped by their context of choice. In the absence of nudges, subjects' actions are not guided by "pure" and "authentic" reasons but by reasons that reflect the influence of external and internal factors and constraints (Schmidt & Engelen, 2020).

Detractors of nudges point out that the inevitability of choice architecture is not sufficient to grant nudges free licence; a non-intentional, random influence does not have the same implications as a deliberate intervention aimed at steering people's behaviour towards a specific end. Covert influences cannot be applied acritically just because other non-intentional covert influences generally affect behaviour. The intention and rationale of the intervention have to be discussed if an administration is planning on using nudges. However, confirming the fact that many non-conscious and non-transparent factors affect choices relaxes objections to reflectiveness.

People's choices, values and actions are not the consequence of deliberation based on purely internal motives, but rather the result of a combination of internal and external factors. The notion of autonomy of reflectiveness loses significance in light of the evidence that individuals adjust their preferences and aspirations to their possibilities (Elster, 1983), that the context of choice heavily influences people's behaviour and the confirmation that many processes, whether conscious, unconscious, intentional or non-intentional, affect individual desires and choices.

Several philosophical notions of autonomy emphasise that individuals have to be able to make the choices they want to make in order to be autonomous and that these choices should reflect their true preferences and be authentic and consistent with their 'higher-order desires' (Bovens, 2009; Dworkin, 1988; Felsen & Reiner, 2011). The arguments under the reflection objection stress that nudges compromise autonomy because they corrupt the formation of preferences and desires, and people's choices no longer reflect their authentic preferences. However, these objections place too much emphasis on the process of making choices and overlook how much people's choices are shaped by the context and how many factors beyond the agents' control tend to influence their decisions.

Building on the findings that emphasise the effect that the context of choice has on shaping choices, and the fact that agents struggle to control the factors that affect their behaviour, there is growing recognition of the fact that autonomy requires a combination of internal and external conditions (Mills, 2013, 2015). Proponents of nudges defend that nudges can work as external, intentional sources of influence that will ensure a

better relationship with internal influences, leading to an increase in personal autonomy. For instance, nudges that aim to close the intention-action gap (i.e., the gap between what people intend to do and what they do) are nudges that promote people's best interest in line with their second-order desires. Likewise, in cases of choice overload (i.e., situations in which individuals face too many options and struggle to process the information), agents feel overwhelmed and tend to avoid choosing; consequently, a nudge might act as a choice enabler. In contexts in which people lack feedback or in situations in which there is a gap between the causes and consequences of actions, nudges might be helpful in closing this gap. Likewise, in situations involving a high degree of difficulty or complexity, nudges could be used to promote informed choices or facilitate choice.

Conceptions of autonomy that stress that autonomous decisions should be consistent with higher-order desires (e.g., Dworkin, 1988), balance a trade-off between letting people reflect on their own choices and helping them achieve outcomes in line with their higher-order desires. There is tension between respecting people's reflectiveness and promoting positive outcomes that align with their preferences to promote their autonomy. Excessive attention to how nudges affect decision-making might detract from the fact that they can also work to promote autonomy.

In conclusion, the arguments under the reflection objection express valid doubts about how nudges affect the decision-making process and in which ways nudges can compromise people's autonomy. However, nudges cannot generally be rejected on the bases that they undermine reflectiveness. Firstly, nudges differ in how they affect choices, and the assessment of their ethical implications should pay more attention to how different nudges operate. Secondly, the notion of autonomy as reflectiveness is too idealistic. By emphasising that agents need to be aware of nudges, critics implicitly assume that people make decisions based on purely internal reasons. However, given the effect that choice architecture has on people's choices, this does not make conceptual sense. Likewise, the objections on reflection put too much emphasis on how nudges affect the decision-making process and tend to overlook how retaining reflectiveness might be counterproductive to autonomy and agents' overall welfare. Concerns on reflection are important, but they are not sufficient to discard the use of nudges in policymaking.

CONCLUDING REMARKS

The normative implications of nudges have been largely debated in the past decade. Objections to their use have been prominent and have led to various conclusions on their ethical acceptability as tools to change behaviour. This paper has attempted to argue that, while the current literature generally highlights that nudges have an intrinsically problematic normative nature, this is not the case.

As public policy tools, it is a mistake to assume that nudges are only feasible within the libertarian paternalism framework. In that respect, the paper emphasises the need to discuss alternative justifications for their implementation, to think about how nudges can contribute to better public policy performance by complementing other policy tools and promoting already relevant policy goals. Policymakers should be clear about the rationale and intention behind applying nudges, but these can vary and so can their ethical acceptability.

Beyond the legitimacy of their objectives, some claim that nudges are objectionable because of the ways in which they change behaviour infringe autonomy. The paper has grouped the central claims against the means of nudges into two categories: the rationality objection and the reflection objection to address these concerns. In response to the two complaints, the paper defends that objectors tend to rely on a generalised and misrepresented idea of nudges and on unrealistic understandings of autonomy not supported on empirical bases. Revising the nature of nudges and adopting empirical-based notions of decision-making highlights limitations of both objections to sustain that nudges infringe autonomy.

Several questions on the ethics of nudges remain to be answered. The use of nudges in public policy requires a discussion on whether and how to nudge, this is, which aims nudges should promote, how different nudges work and affect decisions-making and in which contexts their use is normatively acceptable. However, this discussion should not start from a misleading conception of nudges as essentially problematic from an ethical point of view.

REFERENCES

- Angner, E., & Loewenstein, G. (2007). Behavioral economics. In U. Mäki (Ed.), *Handbook of the philosophy of science: Philosophy of economic*, (pp. 641-690). Elsevier.

- Baldwin, R. (2014). From Regulation to Behaviour Change: Giving Nudge the Third Degree. *Modern Law Review*, 77(6), 831-857. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12094>
- Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms*. Cambridge University Press.
- Blumenthal-Barby, J. S., & Burroughs, H. (2012). Seeking Better Health Care Outcomes: The Ethics Of Using The «Nudge». *The American Journal Of Bioethics*, 12(2), 1-10. <https://doi.org/10.1080/15265161.2011.634481>
- Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. In T. Grüne-Yanoff, & S. O. Hansson (Eds.), *Preference change. Approaches From Philosophy, Economics And Psychology* (pp. 207-219). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-2593-7_10
- Chetty, R. (2015). *Behavioral Economics and Public Policy: A Pragmatic Perspective* (NBER Working Paper Series, 20.928). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w20928>
- Conly, S. (2012). *Against Autonomy. Justifying Coercive Paternalism*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139176101>
- Datta, S., & Mullainathan, S. (2014). Behavioral Design: A New Approach to Development Policy. *The Review of Income and Wealth*, 60(1), 7-35. <https://doi.org/10.1111/roiw.12093>
- DellaVigna, S. (2009). Psychology And Economics: Evidence From The Field. *Journal of Economic literature*, 47(2), 315-372. <https://doi.org/10.1257/jel.47.2.315>
- Dworkin, G. (1988). *The Theory And Practice Of Autonomy*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625206>
- Elqayam, S., & Evans, J. S. B. (2011). Subtracting “ought” from “is”: Descriptivism versus normativism in the study of human thinking. *Behavioral and Brain Sciences*, 34(5), 233-248. <https://doi.org/10.1017/s0140525x1100001x>
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behavior. More Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806421>
- Fischer, M., & Lotz, S. (2014). *Is Soft Paternalism Ethically Legitimate?—The Relevance Of Psychological Processes For The Assessment Of Nudge-Based Policies* (CGS Working Paper Series, 5-2). Cologne Graduate School in Management, Economics and Social Sciences. https://cgs.uni-koeln.de/fileadmin/wiso_fak/cgs/pdf/working_paper/cgswp_05-02.pdf
- Felsen, G., & Reiner, P. B. (2011). How The Neuroscience of Decision Making Informs Our Conception of Autonomy. *AJOB Neuroscience*, 2(3), 3-14. <https://doi.org/10.1080/21507740.2011.580489>
- Felsen, G., Castelo, N., & Reiner, P. B. (2013). Decisional enhancement and autonomy: public attitudes towards overt and covert nudges. *Judgment and Decision Making*, 8(3), 202-213. <http://journal.sjdm.org/12/12823/jdm12823.pdf>
- Felsen, G., & Reiner, P. B. (2015). What can Neuroscience Contribute to the Debate Over Nudging? *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 469-479. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0240-9>
- Gigerenzer, G. (2008). *Rationality For Mortals: How People Cope With Uncertainty*. Oxford University Press.
- Gigerenzer, G. (2015). On the Supposed Evidence for Libertarian Paternalism. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 361-383. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0248-1>
- Gigerenzer, G. (2018). The Bias Bias In Behavioral Economics. *Review of Behavioral Economics*, 5(3-4), 303-336. <http://dx.doi.org/10.1561/105.00000092>
- Gneezy, U., Meier, S., & Rey-Biel, P. (2011). When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 191-210. <https://doi.org/10.1257/jep.25.4.191>
- Grüne-Yanoff, T., & Hertwig, R. (2016). Nudge Versus Boost: How Coherent are Policy and Theory? *Minds and Machines*, 26(1-2), 149-183. <https://doi.org/10.1007/s11023-015-9367-9>
- Guala, F., & Mittone, L. (2015). A Political Justification of Nudging. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 385-395. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0241-8>
- Hagman, W., Andersson, D., Västfjäll, D., & Tinghög, G. (2015). Public Views On Policies Involving Nudges. *Review of philosophy and psychology*, 6(3), 439-453. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0263-2>
- Hansen, P. G., & Jespersen, A. M. (2013). Nudge and the Manipulation of Choice. A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. *European Journal of Risk Regulation*, 4(1), 3-28. <https://doi.org/10.1017/s1867299x00002762>
- Hausman, D. M. (2018). Nudging And Other Ways Of Steering Choices. *Intereconomics*, 53(1), 17-20. <https://doi.org/10.1007/s10272-018-0713-z>
- Hausman, D. M., & Welch, B. (2010). Debate: To Nudge or Not to Nudge*. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 123-136. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00351.x>
- Hedström, P. (2006). Explaining Social Change: An Analytical Approach. *Papers. Revista de Sociologia*, 80, 73-95. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v80n0.1770>
- Hertwig, R., & Ryall, M. D. (2016). *Nudge vs. Boost: Agency Dynamics Under 'Libertarian Paternalism'*. Social Science Research Network (SSRN). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2711166>
- Hollands, G. J., Shemilt, I., Marteau, T. M., Jebb, S. A., Kelly, M. P., Nakamura, R., Suhrcke, M., & Ogilvie, D. (2013). Altering micro-environments to change population health behaviour: towards an evidence base for choice architecture interventions. *BMC Public Health*, 13(1), Article 1218. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-1218>
- Infante, G., Lecouteux, G., & Sugden, R. (2016). Preference purification and the inner rational agent: A critique of the conventional wisdom of behavioural welfare economics. *Journal of Economic Methodology*, 23(1), 1-25. <https://doi.org/10.1080/1350178X.2015.1070527>

- Jung, J. Y., & Mellers, B. A. (2016). American attitudes toward nudges. *Judgment and Decision Making*, 11(1), 62-74. <http://journal.sjdm.org/15/15824a/jdm15824a.pdf>
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 47(2), 263-291. <https://doi.org/10.2307/1914185>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast And Slow*. Macmillan.
- Kelly, J. (2013). Libertarian paternalism, utilitarianism and justice. In C. Coons, & M. Weber (Ed.), *Paternalism. Theory and Practice* (pp. 216-230). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139179003.012>
- Laibson, D. (1997). Golden Eggs And Hyperbolic Discounting. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-478. <https://doi.org/10.1162/003355397555253>
- Loewenstein, G., & Chater, N. (2017). Putting nudges in perspective. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 26-53. <https://doi.org/10.1017/bpp.2016.7>
- Mills, C. (2013). Why Nudges Matter: A Reply to Goodwin. *Politics*, 33(1), 28-36. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2012.01450.x>
- Mills, C. (2015). The Heteronomy of Choice Architecture. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 495-509. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0242-7>
- Mitchell, G. (2004). Libertarian Paternalism Is an Oxymoron. *Northwestern University Law Review*, 99(3.), 1,245-1,276. <http://bear.warrington.ufl.edu/brenner/mar3503/articleslinks/libpat-oxy.pdf>
- Mongin, P., & Cozic, M. (2018). Rethinking nudge: not one but three concepts. *Behavioural Public Policy*, 2(1), 107-124. <https://doi.org/10.1017/bpp.2016.16>
- Nagatsu, M. (2015). Social nudges: their mechanisms and justification. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 481-494. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0245-4>
- Newell, B. R., & Shanks, D. R. (2014). Unconscious influences on decision making: A critical review. *Behavioral And Brain Sciences*, 37(1), 1-19. <https://doi.org/10.1017/S0140525X12003214>
- Pettit, P. (1996). Institutional Design and Rational Choice. In R. E. Goodin (Ed.), *The Theory of Institutional Design* (pp. 54-89). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558320.003>
- Rebonato, R. (2013). A Critical Assessment Of Libertarian Paternalism. *Journal of Consumer Policy*, 37(3), 357-396. <http://dx.doi.org/10.1007/s10603-014-9265-1>
- Saghai, Y. (2013). Salvaging the concept of nudge. *Journal of Medical Ethics*, 39(8), 487-493. <https://doi.org/10.1136/medethics-2012-100727>
- Schmidt, A. T., & Engelen, B. (2020). The ethics of nudging: An overview. *Philosophy Compass*, 15(4), Article e12658. <https://doi.org/10.1111/phc3.12658>
- Schubert, C. (12 de octubre de 2015). *On the ethics of public nudging: Autonomy and Agency* (Working Paper 36). MAGKS Papers on Economics. <http://doi.org/10.2139/ssrn.2672970>
- Simon, H. B. (1997). *Models Of Bounded Rationality: Empirically Grounded Economic Reason* (vol. 3). The MIT Press.
- Smith, N. C., Goldstein, D. G., & Johnson, E. J. (2013). Choice without awareness: Ethical and policy implications of defaults. *Journal of Public Policy & Marketing*, 32(2), 159-172. <https://doi.org/10.1509/jppm.10.114>
- Sugden, R. (2017). Do people really want to be nudged towards healthy lifestyles? *International Review of Economics*, 64(2), 113-123. <https://doi.org/10.1007/s12232-016-0264-1>
- Sunstein, C. R. (2015a). Nudges, agency, and abstraction: A reply to critics. *Review of Philosophy and Psychology*, 6(3), 511-529. <https://doi.org/10.1007/s13164-015-0266-z>
- Sunstein, C. R. (2015b). Nudges Do Not Undermine Human Agency. *Journal of Consumer Policy*, 38(2), 207-210. <https://doi.org/10.1007/s10603-015-9289-1>
- Sunstein, C. R. (2017). People Prefer Educative Nudges (Kind Of). In *Human Agency and Behavioral Economics. Nudging Fast and Slow* (Palgrave Advances in Behavioral Economics book series. pp. 41-72). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-55807-3_3
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2003). Libertarian Paternalism. *American Economic Review*, 93(2), 175-179. <https://doi.org/10.1257/000282803321947001>
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment Under Uncertainty: Heuristics And Biases. *Science*, 185(4.157), 1.124-1.131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Uhlmann, E. L., Pizarro, D. A., & Bloom, P. (2008). Varieties of social cognition. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 38(3), 293-322. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5914.2008.00372.x>
- White, M. D. (2013). *The Manipulation of Choice. Ethics And Libertarian Paternalism*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137313577>
- Wilkinson, T. M. (2013). Nudging and Manipulation. *Political Studies*, 61(2), 341-355. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00974.x>



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-09-2020
Modificado: 02-02-2021
Aceptado: 03-02-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
Páginas: 38-45

Mas allá de los *nudges*: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento

Beyond Nudges: Behavioral Based Evidence Based Public Policies

Antonio Cabrales Goitia

Universidad Carlos III de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0209-0399>

antonio.cabrales@uc3m.es

NOTA BIOGRÁFICA

Antonio Cabrales es doctor en Economía por UCSD y catedrático de la Universidad Carlos III. Ha sido catedrático en el University College London y en la Universidad Pompeu Fabra. Es vicepresidente ejecutivo de la EEA. Trabaja en teoría de juegos, y economía experimental. Es editor asociado del *Journal of Economic Theory*. Ha publicado en revistas como *AER*, *JPE*, *REStud*, *RFS*, *MS* y *PRL*.

Pedro Rey Biel

ESADE-Universitat Ramon Llull (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1606-2631>

pedro.rey@esade.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Pedro Rey Biel es Profesor Titular de Economía del Comportamiento en el Departamento de Economía, Finanzas y Contabilidad de ESADE y Director del Policy Impact Lab de ESADE EcPol. Máster en Economía y Finanzas por el CEMFI y Doctor en Economía por University College London.

RESUMEN

Los *nudges* son un mecanismo psicológico que puede inducir cambios de comportamiento en los individuos a bajo coste y, por ello, se han convertido en un instrumento de política pública que ha demostrado tener éxito en algunos contextos y que cada vez es más aceptado. Sin embargo, para dirigir la modernización de la administración pública hacia el uso de políticas públicas basadas en la evidencia se debe abrazar de forma más ambiciosa el enfoque de la Economía del Comportamiento y no limitarse al uso de *nudges*, sino incluir otros instrumentos complementarios y sustitutivos, como los incentivos, que tengan en cuenta la diversidad en los procesos de toma de decisiones de los individuos y el amplio espectro de motivaciones que las generan. La experimentación, la disponibilidad de datos públicos, y la evaluación de las políticas públicas son pasos que deben acompañar a la adopción de la economía del comportamiento por parte de la administración pública en España.

PALABRAS CLAVE

Economía del comportamiento; políticas basadas en la evidencia; *nudges*; incentivos; paternalismo libertario; manipulación; experimentación; sesgos de comportamiento.

ABSTRACT

Nudges are one of the most accepted public policy instruments, due to the success of some recent interventions and its relative low implementation cost. Nevertheless, in order to achieve the modernization of our public administration towards evidence based policies, we should embrace Behavioral Economics in a more ambitious manner, not limiting ourselves to nudges, but including other instruments, such as incentives designed taking into account the wide array of human motivations and the array of individual decision making processes. Experimentation, public access to administrative data, and policy evaluation are steps that will go hand in hand with the adoption of behavioral economics by the Spanish public administration.

KEYWORDS

Behavioral economics; evidence based policies; nudges; incentives; libertarian paternalism; manipulation; experimentation; behavioral biases.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. INTERVENCIONES BASADAS EN LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO: *NUDGES* VS INCENTIVOS. 3. EL AUGE DE LOS *NUDGES* COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA. 4. RESERVAS AL USO DE LOS *NUDGES*. 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

Las políticas públicas son el sistema de leyes, medidas reguladoras y otras acciones que los gobiernos diseñan e implementan en respuesta a los problemas de sus ciudadanos, buscando mejorar su bienestar. En cierta forma, el objetivo de las políticas públicas puede ser definido como el de reducir las decisiones subóptimas por parte de los individuos y corregir los posibles efectos negativos de estas decisiones para la sociedad. No obstante, el éxito de las políticas públicas depende crucialmente de la respuesta de los ciudadanos ante ellas. Es decir, de la aceptación, comprensión y grado de cumplimiento que hacen los ciudadanos de las medidas que se les aplican. Sin embargo, en contra de los postulados tradicionales de la Economía, que en el fondo es una de las ciencias sociales que estudia cómo se toman decisiones cuando éstas tienen consecuencias, existe amplia evidencia de que los seres humanos no somos *racionales* y, por tanto, nuestras decisiones frecuentemente no redundan en nuestro propio beneficio o en el de la sociedad a la que pertenecemos.

Ya desde la *Teoría de los Sentimientos Morales* de Adam Smith (1759) y la *Introducción a los Principios Morales y Legislativos* de Jeremy Bentham (1789), la racionalidad en economía se define como el proceso que lleva a tomar decisiones optimizadoras que redundan en el propio beneficio. Esto implica que, a la hora de elegir entre diversas opciones, los individuos son capaces de valorar correctamente el beneficio (la «utilidad») que deriva de las consecuencias de cada una de sus opciones y siempre eligen aquella que les reporta más satisfacción.

En los últimos cincuenta años, la Economía del Comportamiento ha demostrado que muchas de las acciones de los seres humanos no siempre están regidas por el principio de racionalidad, sino que, en muchas ocasiones cometemos errores respecto a las acciones que maximizan nuestro bienestar. Como indican Kahneman, Slovic y Tversky (1974), nuestro proceso de toma de decisiones frecuentemente no consiste en un cálculo frío valorando alternativas, sino que se basa en decisiones automáticas, no necesariamente meditadas (*sesgos* o *heuristics*), influidas a su vez por nuestras emociones, nuestra incapacidad de procesar la información, nuestro comportamiento ante la incertidumbre o simplemente, porque no sabemos exactamente qué es lo que más nos conviene, ya sea en el corto o en el largo plazo. La Economía del comportamiento ha basado, por tanto, parte de su éxito en tomar como punto de partida lo que hacen los individuos realmente, en lugar de una idealización «teórica» y simplificada sobre cómo se comportan (o deberían comportarse), para, a partir de ahí, estudiar el proceso de toma de decisiones como un proceso potencialmente subóptimo, en el que la influencia de los sesgos psicológicos puede ser importante.

¹ Los autores agradecen a los editores y evaluadores sus comentarios a una versión previa de este documento.

Teniendo en cuenta las enseñanzas de la Economía del Comportamiento (*Behavioral Economics*), la dificultad a la que se enfrenta el éxito de las políticas públicas es doble. No sólo deben superar al individuo proporcionándole un contexto que maximice su bienestar, incluso cuando esos mismos individuos pueden desconocer ese mismo bienestar, sino que deben anticipar cómo reaccionarán los individuos ante ese contexto para que sus acciones no descabalguen el propósito con el que fueron diseñadas.

El movimiento *Nudge* (disculpen el anglicismo pero no nos terminan de convencer términos como «accate» o, el aún más tierno, «empujoncito»), liderado por el influyente libro de Thaler y Sunstein (2009), supone un instrumento especialmente atractivo para quienes diseñan e implementan políticas públicas: por una parte, los *nudges* asumen qué es lo mejor para el individuo o para la sociedad, impone una función objetivo sin necesidad de que sus integrantes se la cuestionen y, si son efectivos, consiguen que los ciudadanos se comporten como se espera de ellos de forma subconsciente, sin que sea necesario anticipar cómo reaccionarán ante los mismos.

Obviamente, como se comenta en otros artículos de este monográfico, ambas características tienen una serie de problemas, que podríamos resumir en problemas éticos y problemas de efectividad. Desde el punto de vista de la ética, asumir que las administraciones públicas saben mejor que los ciudadanos qué es lo mejor para la sociedad en su conjunto plantea un debate moral profundo sobre los cimientos de nuestro sistema democrático. Desde el punto de vista de la efectividad, la pregunta no es ya tanto si se *deben* utilizar los *nudges*, sino si éstos funcionan y si son la herramienta más eficiente en términos de coste-beneficio en cada caso para conseguir los objetivos que se pretenden.

El propósito del artículo es realizar un análisis crítico del uso de los *nudges* como instrumento de la política pública, destacando su potencial en ciertos contextos pero también advirtiendo de los peligros asociados y comparándolo con otros instrumentos de política pública que pueden resultar complementarios o sustitutivos. El artículo está estructurado de la siguiente forma. La sección 2 realiza una comparación de los *nudges* con otros instrumentos inspirados por la Economía del Comportamiento utilizados para el diseño de políticas públicas. La sección 3 explica la evolución y la reciente aceptación de los *nudges* como elemento de las políticas públicas. La sección 4 contiene un comentario crítico sobre las ventajas y desventajas del uso de *nudges*. Por último, la sección 5 concluye con algunas recomendaciones para el uso de los *nudges* en el futuro.

2. INTERVENCIONES BASADAS EN LA ECONOMÍA DEL COMPORTAMIENTO: NUDGES VS INCENTIVOS

Podemos utilizar el modelo de Bemelmans-Videc y otros (1998) para intentar clasificar a los *nudges* como instrumento a disposición del gestor público. Esta tipología clasifica a las políticas públicas como *palos*, *zanahorias* o *sermones*. Los palos son herramientas reguladoras que buscan forzar el comportamiento de los ciudadanos. Las zanahorias proveen de incentivos para seducir a los individuos, mientras que los sermones, buscan persuadirlos. Clasificar a los *nudges* en uno de estos tres grupos no es tarea sencilla. Los *nudges* claramente no son palos, puesto que no restringen las opciones disponibles para el individuo ni le castigan si no se comporta como el regulador pretende. Tampoco son zanahorias, puesto que buscan guiar al ciudadano de una forma inconsciente que no les haga sopesar los pros y contras de sus acciones, sin cambiar sus incentivos. Aún así, comparten con las zanahorias el hecho de que permiten la libertad de elección. Por último, los *nudges* tampoco son sermones, pues no pretenden persuadir a los ciudadanos de forma abierta mediante la provisión de información, aunque sí utilizan qué y como dan esa información para conseguir sus objetivos. Los *nudges* se encuentran en un término medio entre la zanahoria y el sermón, puesto que utilizan la información y la estructura física del entorno de decisión, lo que de forma un tanto rimbombante se ha llamado la *arquitectura de la decisión*, para influir, más que persuadir, en que el individuo decida *libremente* entre las opciones que se le presentan.

Se puede distinguir entre cuatro clases de intervenciones tipo nudge: 1) provisión de información, 2) cambios en el entorno físico, 3) cambios en las opciones ofrecidas «por defecto» y 4) el uso de las normas sociales y de la relevancia de las opciones ofrecidas (*salience*).

La provisión de información implica intervenciones que usen las referencias a otros comportamientos, el *feedback*, la forma de presentar o encuadrar la información (*framing*) o incluso la simplificación de mensajes, de manera que el individuo tome la decisión que político que ha diseñado una campaña informativa persigue.

Los cambios en el entorno físico pueden suponer intervenciones que alteren el contexto de decisión, como por ejemplo el conocido ejemplo de cambiar el orden en el que se presentan las comidas de una cafetería estudiantil para intentar fomentar elecciones más sanas. Al situar alimentos más sanos al principio de un itinerario en el que hay que elegir distintas comidas, puede provocar que se elijan pronto los alimentos más sanos, provocando el que uno no se replantee su decisión y evite elegir comidas menos saludables.

En tercer lugar, los cambios en la opción «por defecto», implican elegir de forma consciente qué ocurre si el individuo no toma ninguna decisión, de forma que al no actuar ocurra lo que el gestor público pretende. El ejemplo clásico de opción por defecto es permitir que los ciudadanos elijan si quieren ser o no donantes de órganos al morir, pero en caso de que no hagan ningún trámite para expresar su preferencia, por defecto sean donantes. Esto podría explicar las enormes diferencias en la tasa efectiva de donación de órganos en países entre los que no existen grandes diferencias culturales, pero en los que sin embargo, la opción por defecto, el ser o no donante si no se toma ninguna decisión, puede llevar a que un alto porcentaje de individuos se comporte de acuerdo a lo establecido, sin incurrir en el mínimo coste administrativo que puede tener declararse o no donante de órganos.

Por último, el uso de normas sociales y de la relevancia de la información que se presenta implica utilizar información comparativa sobre lo que los demás están haciendo, de manera que, en ausencia de conocimiento sobre cómo uno debe comportarse en cierta situación, termine haciéndolo como indica la norma social o como se ha destacado que se comportan otros. Un ejemplo típico de indicación de norma social es informar a los contribuyentes de impuestos sobre el porcentaje de ciudadanos que en determinada fecha ya han pagado sus impuestos, de manera que el contribuyente que se ha retrasado en pagar, al tener mayor conocimiento sobre que otros ciudadanos ya han pagado, terminen haciéndolo.

Todos los ejemplos citados utilizan el conocimiento sobre la psicología de los individuos, para alterar su comportamiento de una manera no plenamente consciente, sino a través de un impulso. Aunque muchos de estos ejemplos son ampliamente conocidos y han resultado ser efectivos para inducir determinados comportamientos, queremos destacar que la profundización en el estudio sobre el proceso de toma de decisiones de los individuos y sobre su comportamiento que pretende la Economía del Comportamiento va mucho más allá del uso de los nudges. Por decirlo claro: ni todas las intervenciones *behavioral* son nudges, ni los nudges son necesariamente el instrumento más eficaz y duradero en todas las circunstancias para alcanzar los objetivos que persigue una política pública.

Como indican Lobel y Amir (2008) en su crítica a dos de los libros clásicos de la Economía del Comportamiento, *Nudge* de Thaler y Sunstein (2009) y *Predicably Irrational* de Ariely (2010), para evaluar la efectividad de un instrumento de política pública basado en la psicología y el comportamiento es fundamental comprender bien cuál es el mecanismo que causa que la decisión del individuo sea subóptima y, por tanto, si la intervención debería buscar eliminar la respuesta intuitiva (y quizá equivocada) de un individuo apelando de forma consciente a la mente racional o dejar que el poder de los procesos intuitivos cambien el comportamiento sin involucrarla. Su argumento se basa en la teoría de Kahneman que clasifica los procesos de decisión (de manera simplificada) en aquellos que utilizan la parte impulsiva de nuestra mente (*sistema I*) y aquellos más lentos y deliberados que implican sopesar de forma consciente las consecuencias de las distintas alternativas (*sistema II*). Esta forma de clasificar los procesos de decisión, instinto frente a racionalidad, es quizá un poco burda, puesto que ignora la posible existencia de un continuo entre lo puramente intuitivo y lo justificado, pero es útil para a su vez categorizar los distintos tipos de intervenciones psicológicas que se pueden utilizar para influir en el comportamiento de los ciudadanos. Por una parte, si creemos que el comportamiento inicialmente no deseado de los individuos se debe fundamentalmente a que están tomando una decisión intuitiva y no meditada, utilizando el sistema I, lo más directo puede ser utilizar un nudge, que cambie ese comportamiento instintivo inmediato. Por contra, un conocimiento profundo de las motivaciones de los individuos en decisiones más sopesadas que usan el sistema II, puede llevarnos al diseño de un mecanismo de incentivos, que obviamente no necesitan ser únicamente monetarias, sino que pueden tener en cuenta el amplio espectro de motivaciones humanas, proveyendo de razones conscientes adicionales para comportarse en la dirección deseada por el diseñador de la medida.

En muchas ocasiones, el arquitecto de la decisión tiene a su disposición ambos tipos de instrumentos, nudges e incentivos, para decidir cuál es mejor, tanto al ser utilizados por separado como combinándolos. La valoración de un tipo u otro de instrumento debe basarse no sólo en la comprensión de las razones que llevan al comportamiento subóptimo, sino también en un análisis coste-beneficio que incluya la efectividad y durabilidad de ambos tipos de medidas, el coste de implementarlas, las implicaciones éticas e incluso los posibles efectos adversos no previstos.

Veamos con más detalle el ejemplo ya mencionado de convertir la donación de órganos en la opción por defecto para conseguir que efectivamente haya más órganos disponibles para los pacientes que los necesitan. Los defensores de este nudge argumentan que el simple cambio de la opción por defecto, pasando de una situación en la que los individuos tienen que declararse activamente donantes para serlo (*opt-in*) a otra en la que lo son de facto y deben hacer un trámite poco costoso para dejar de serlo (*opt-out*), conseguirá directamente aumentar las tasas de donación. Por el contrario, aquellos que creen que la decisión de ser donante de órganos es algo que nos importa lo suficiente como para que se trate de una decisión consciente en la que tenemos en cuenta múltiples factores, advierten del peligro de utilizar un nudge como la opción por defecto. Su preocupación viene motivada porque el mero hecho de cambiar la opción por defecto podría llevar a los individuos a considerar las opciones de forma más minuciosa, posiblemente creando una reacción adversa contra la donación. En el fondo, y dejando a un lado la discusión moral sobre la libertad de elección, el debate se centra aquí en la efectividad del uso de un nudge en un entorno concreto, y los posibles efectos contrarios que puede provocar. La efectividad de la medida dependerá por tanto de si tiene el impacto deseado y en la dirección deseada, y de si existen alternativas capaces de conseguir el mismo efecto sin quizá influir tanto en la libertad de elección y a un coste menor.

3. EL AUGE DE LOS NUDGES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

El argumento fundamental para el reciente auge del enfoque Nudge en el diseño de políticas públicas parte de que las autoridades a menudo tienen que guiar las acciones de los ciudadanos (o las empresas) y de los sesgos conductuales que poseemos los ciudadanos. Existen dos sesgos que resultan particularmente importantes para los defensores del enfoque Nudge. Uno es que, en ausencia de incentivos muy potentes, tendemos a guiarnos por el *estatus quo*. La última decisión tomada es la que vamos a mantener. El otro es un sesgo de «disponibilidad». Si hay una opción «destacada», vamos a tomarla. Las observaciones conductuales sugieren que no hay una opción «neutral». Si la autoridad no privilegia una opción, el individuo repetirá lo que venía haciendo. Si la autoridad consigue de alguna manera destacar una alternativa, mucha gente la tomará. En estas circunstancias la autoridad, tiene el deber de diseñar la «arquitectura de decisión», el menú de opciones disponibles, de manera que maximice el «bienestar real» del decisor, sin limitar de manera efectiva las opciones que éste puede tener. A esta forma de actuar se le conoce como *paternalismo libertario*.

Una gran virtud del paternalismo libertario es que ocupa un punto intermedio entre dos maneras de enfocar las políticas públicas. Una es el dirigismo de la izquierda tradicional o del fordismo clásico («puede comprar un modelo T del color que quiera... siempre que sea negro»). La otra es el *laissez faire* clásico, que supone que un gobierno que no interviene en absoluto preserva realmente la libertad del individuo y, si acaso, la misión del gobierno es aumentar el abanico de opciones de los consumidores, porque «el mercado es la mejor solución a cualquier problema». Los *nudges* rebaten diciendo que el dirigismo tradicional no tiene en cuenta la diversidad del ser humano, y que no todo el mundo, o no siempre, cae en los sesgos cognitivos que dan base a sus prescripciones. Y a los libertarios tradicionales les recuerda que no hay tal cosa como las «preferencias inviolables» del individuo. Si vamos a elegir A si ésta es la opción privilegiada, o B si cambiamos de opinión, ¿cuál es realmente la preferencia «inviolable» que tiene el individuo? ¿cómo puede ser tan volátil e influenciable?. El paternalismo libertario se da cuenta de que la relativa facilidad con la que se puede influir en la decisión entre opciones implica el que no exista una manera neutral de presentar distintas opciones y, por tanto, dado que la autoridad debe presentar diversas posibilidades de todas formas, es mejor intentar decidir según lo que la sociedad acepte (o en su efecto la autoridad decida) qué es mejor para el individuo (o la sociedad).

Existe una segunda razón más pragmática para el auge los *nudges*. Cuando funcionan, los *nudges* producen resultados positivos a un coste muy bajo, o incluso sin coste. Pongamos por ejemplo los cambios en la carta que se enviaba a los contribuyentes británicos que se retrasaban en pagar sus impuestos. Modificar el texto de esa carta, añadiendo una frase que creara presión social (*el X% de los contribuyentes han pagado ya sus impuestos*) no tuvo apenas coste, pero consiguió elevar significativamente la recaudación del fisco y ayudó a la creación y consolidación de la primera agencia pública que usaba conceptos de Economía del Comportamiento para sugerir políticas, el Behavioural Insights Team (BIT), creado en 2010.

El libro de Sunstein y Thaler se publica en 2009, al principio de la «gran recesión» y del acceso al poder de David Cameron. El primer ministro se encuentra con un país en quiebra y con la necesidad de demostrar

que su gobierno podría conseguir resultados para sus ciudadanos. ¿Qué mejor que dar poder a un grupo de economistas y psicólogos para que consigan mejoras efectivas a coste cero? Mientras, al mismo tiempo, se hacían recortes en educación, o en el sistema nacional de salud (NHS). El Behavioural Insights Team (BIT) tuvo numerosos éxitos en sus primeros años, y consiguió una publicidad suficiente como para que en un momento dado se decidiera convertirlo en una empresa sin ánimo de lucro que vendía sus servicios, al sector público y privado. El BIT, o como se le conoce más popularmente, el «Nudge Unit», emplea expertos varios campos relacionados con el espectro socio-económico, desde el desempleo y la recaudación de impuestos hasta médicos especialistas en salud mental.

En los últimos años, el BIT ha expandido su alcance a otros países como Australia o estados Unidos. En 2009, la administración Obama nombró a Cass Sunstein director de su Oficina de Información y Asuntos Regulatorias (OIRA, por sus siglas en inglés) y más tarde han creado su propia Nudge Unit. Agencias similares fueron creadas en Dinamarca (*INudge You*). De acuerdo al informe “Nudging All Over the World” (2014) del Economic and Social Research Council (ESRC), hasta en 136 países, incluidos Francia o Holanda han utilizado las ciencias del comportamiento para diseñar iniciativas de políticas sociales.

4. RESERVAS AL USO DE LOS NUDGES

Visto el argumentario científico, ético y pragmático que el enfoque Nudge ha tenido, y el relativo éxito de su expansión en diversos países, aunque no en España, parecería que el caso está cerrado y deberíamos abogar por la creación de una agencia similar en nuestro país. Nuestra perspectiva es un poco más compleja: aunque creemos que España se beneficiaría de tener una agencia con enfoque científico que utilizara las ciencias del comportamiento, dicha agencia debería ser más ambiciosa, y no limitarse únicamente al enfoque nudge. A continuación, discutimos algunas de nuestras reservas frente al uso indiscriminado de los *nudges*.

Empecemos con la ciencia. Un problema de la aproximación Nudge es que no es una teoría completa del comportamiento humano. Como hemos visto, hay una serie de errores de decisión predecibles, que se pueden sistematizar vagamente con la idea de los dos sistemas de procesamiento, lento y rápido, pero en cada situación concreta no hay una serie de principios que ayuden a predecir qué va a pasar y cómo modificar el comportamiento. Esto contrasta fuertemente con la aproximación tradicional en economía, que, para problemas de decisión pura, suele sugerir una decisión única, si se conocen las preferencias y restricciones del decisor, y suele sugerir intervenciones muy concretas para modificar el comportamiento.

Esta superioridad es tan clara y útil que el propio Thaler recomendó en su conferencia presidencial de la American Economic Association de 2016² simplemente adaptar el modelo estándar económico para incorporar los nuevos descubrimientos. Pero quizá no sea tan fácil hacerlo, puesto que muchos de esos descubrimientos tienen más de cuarenta años y aún no han sido integrados. Nos tememos que nos puede pasar como con la gran teoría unificada de física, cuya necesitada es clara desde hace un siglo, y ahí seguimos, con la relatividad y la teoría cuántica cada una por su lado.

Otro problema serio es la propia evidencia, que puede no ser tan sólida como algunas de las anécdotas sobre *nudges* más conocidas y llamativas parecen sugerir. El éxito de estas medidas depende de mil detalles contextuales. Hemos descubierto en tiempo recientes que todas las ciencias sufren un problema de replicabilidad de sus resultados empíricos. Pero la psicología ha sido particularmente afectada por este problema. Decenas de experimentos famosos han ido siendo puestos en cuestión uno detrás de otro. Leer libros de economía conductual hoy, conociendo la evidencia a fondo, nos lleva a ser mucho más prudentes. Nos parece indudable que hay un sesgo de publicación sobre resultados «sorprendentes» que parecen desmontar «el mito de la racionalidad humana». Esos sesgos existen, pero su efecto es heterogéneo en la población, muy dependiente de contextos que aún no entendemos bien y con un poder limitado.

Esto es importante porque incluso las intervenciones que funcionan de verdad podrían tener una duración reducida, algo que, por ejemplo en áreas como la educación, sabemos que es un problema serio. Y podrían ser afectados por el paso del tiempo. Por poner un ejemplo, una intervención estándar tipo Nudge como los recordatorios para realizar una acción indeseada (por ejemplo, por aburrida), puede funcionar en ocasiones pero, por lo general, su efecto es muy limitado en el tiempo una vez pierden su carácter de novedad.

² Resumida aquí: <https://nadaesgratis.es/pedro-rey-biel/de-mr-spock-a-homer-simpson-notas-presidenciales-sobre-la-economia-del-comportamiento> (22-1-2016).

Además, los argumentos pragmáticos y políticos en favor del enfoque Nudge tienen también problemas. Recuerden que el éxito de la aproximación nace en parte de que las intervenciones resultan (casi) «gratis». Ésto tiene dos consecuencias negativas. La más inmediata es que el BIT se usó por el gobierno británico en parte para «blanquear» los recortes presupuestarios en muchas políticas sociales y no hacer suficientes esfuerzos en atacar realmente las raíces profundas de importantes problemas sociales. El impacto más serio viene de que acostumbrarse a resultados gratis puede hacernos perder la perspectiva de que la mayor parte de intervenciones para cambiar la conducta no serán gratis. Quizá sea exagerado decir que «nada es gratis», pero hay mucha sabiduría en la frase popular de que «al que algo quiere, algo le cuesta». Podemos usar las «opciones por defecto» para mejorar las tasas de ahorro de la población, pero si hay un motivo económico legítimo para intervenir en la tasa de ahorro, no va a quedar más remedio que penalizar el consumo presente, o bonificar el consumo futuro.

También caben dudas sobre el supuesto de benevolencia que subyace a la idea de que el gobierno elija la opción por defecto o diseñe la arquitectura de elección. Con gran probabilidad un político podría utilizar estos instrumentos para su propio beneficiarse de manera completamente transparente y sin tapujos. Esto no es sólo una posibilidad teórica y es una preocupación latente en muchas de las reticencias que caricaturizan el enfoque nudge como una mera manipulación. Las empresas, y en particular los expertos en marketing, llevan siglos utilizando la arquitectura de la decisión para influenciar nuestras compras y maximizar su beneficio. ¿O se creen que la posición de los productos en los lineales del supermercado, o su proximidad a las cajas lo decide el azar, o la conveniencia del consumidor? Es verdad que ésto no es un juego de suma cero, y el consumidor puede ganar con ello, pero si hay posibilidad de aumentar el beneficio a costa de su propia ingenuidad, no dude de que lo harán. Y si las empresas lo hacen, ¿por qué no lo va a hacer el gobierno?

Por todo lo anterior, en un sentido bien definido, el enfoque nudge no es nuevo, no es correcto y es incompleto. Antes de crear BITs por todas partes, es importante diseñarlo bien. Por ejemplo, una debilidad del BIT británico es que era una oficina dependiente del primer ministro, y por tanto no tenía obligación de ofrecer consejos independientes. Esto ha llevado, por ejemplo y en el contexto actual de la pandemia del coronavirus, a embarazosas declaraciones de David Halpern, su presidente y a la percepción de que el fallido intento del gobierno británico de no confinar a su población estaba basada en mala ciencia conductual³. Es muy probable que un órgano más independiente hubiera tomado mayor distancia respecto a estas malas decisiones.

También es importante que el mandato de una unidad de ciencia conductual asociada al gobierno NO tenga como misión gastar poco dinero, sino gastarlo bien (como cualquier otra unidad del gobierno, por otra parte).

Desde el punto de vista científico nos parece que hay dos cosas muy importantes. La primera es prestar menos atención a los resultados «llamativos», y mayor a la replicabilidad de los resultados. Para lo cual la nueva tendencia al pre-registro de experimentos y otras innovaciones para impedir la práctica de manipular los datos hasta que los resultados sobrepasen el umbral de error estadístico requerido, conocido como «p-hacking», son muy bienvenidas. La segunda, a la que ya hemos aludido, es acercarnos a la gran teoría unificada del comportamiento humano, que tome en cuenta la evidencia real, pero que no se conforme con hilar anécdotas o hacer cambios marginales a los modelos estándar.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La cada vez mayor aceptación de la evidencia empírica proveniente de las ciencias del comportamiento por parte de los responsables públicos, es una muy buena noticia, puesto que supone uno de los muchos pasos que necesitamos dar hacia el diseño y evaluación de políticas basadas en la evidencia sobre lo que realmente mejora nuestras sociedades. Esta afirmación no implica desterrar la ideología de la decisión pública pero ésta debe ceñirse más a la elección entre objetivos, y no confundir la discusión sobre qué es lo que funciona para conseguirlos, lo que puede esclarecerse de forma mucho más precisa a la vista de los datos.

La creación de agencias gubernamentales que utilicen las ciencias del comportamiento para conseguir de una manera eficaz sus objetivos es uno de los requisitos imprescindibles en la modernización de las políticas públicas. Requisito además que va de la mano de otros de los pasos necesarios del proceso de

³ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7201134/> y <https://scramnews.com/who-is-david-halpern-government-responsible-nudge-unit-coronavirus/>.

modernización: evaluación independiente y rigurosa de las políticas públicas, disponibilidad pública de datos de los diferentes niveles de la administración, diseño de intervenciones públicas de forma que permitan realmente ser evaluadas y una actitud favorable a la experimentación, a probar qué es lo que funciona y por qué, antes de implementar nuevas políticas. El enfoque de economía del comportamiento ha mostrado éxitos en todas estas tareas pendientes, y por ello no debemos ceñirnos sólo al uso de *nudges*, por muy atractivos que resulten debido a algunos casos de éxito y a su bajo coste.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariely, D. (2010). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. Harper Perennial.
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, C. y Vedung, E. (1998). *Carrots, ticks and Sermons: Policy Instruments and their evaluation*. Transaction Publishers.
- Bentham, J. (1789, reeditado 2008). *Los principios de la moral y la legislación*. Claridad.
- Howell, R., Jones, R., Lilley R., Pykett, J. y Whitehead, M. (septiembre de 2014). *Nudging All Over the World. Assesing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policy*. Economic and Social Research Council (ESRC). <https://changingbehaviours.files.wordpress.com/2014/09/nudgedesignfinal.pdf>
- Lobel, O., Amir, O. (2008). Stumble, Nudge, Predict: How Behavioral Economics Informs Law and Policy. *Columbia Law Review*, 108(8), 2.098-2.138.
- Kahneman, D., Slovic, P., y Tversky, A. (1982). *Judgment Under Uncertainty: Heuristics And Biases*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511809477>
- Smith, A. (1759). *The Theory Of Moral Sentiments*. Impreso por A. Millar, A. Kincaid y J. Bell, en Edimburgo.
- Thaler, R. H., y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, And Happiness* (edición revisada y ampliada). Penguin Books.



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 25-09-2020
Modificado: 08-02-2021
Aceptado: 08-02-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10866>
Páginas: 46-57

Economía del comportamiento, políticas conductuales y nudges

Behavioral economics, behavioral policies and nudges

Luis Miller

Consejo Superior de Investigaciones Científicas – IPP-CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7447-2313>

luis.miller@csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Científico titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Trabajó como investigador posdoctoral en el Instituto Max Planck de Economía y como adjunto a la dirección e investigador posdoctoral del Centro de Ciencias Sociales Experimentales del Nuffield College de la Universidad de Oxford. Desde 2011 hasta 2018 fue profesor de microeconomía y economía experimental y del comportamiento en la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad del País Vasco. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Essex, la Universidad de Indiana, el Instituto Tecnológico Federal de Zürich, la Universidad Monash de Melbourne y la Universidad Carlos III de Madrid. Publica regularmente sobre ciencia social del comportamiento y métodos experimentales en disciplinas como la economía, ciencia política, sociología, psicología y filosofía.

RESUMEN

Las políticas conductuales, en general, y los nudges, en particular, forman parte de la caja de herramientas que nos permite mejorar el diseño y la aplicación de políticas basadas en la evidencia. Las propuestas de las nuevas ciencias del comportamiento son un complemento de las más tradicionales basadas en incentivos. En este artículo discuto tres ámbitos de aplicación de las políticas conductuales, así como su relación con intervenciones más clásicas, en situaciones que incorporan un nivel de complejidad creciente. Primero, me detendré en situaciones donde nos enfrentamos a problemas de decisión individual. Segundo, en situaciones que tienen en cuenta a otras personas. Por último, abordaré situaciones donde existe interacción social entre personas.

PALABRAS CLAVE

Políticas conductuales; incentivos; decisiones individuales; preferencias sociales; coordinación.

ABSTRACT

Behavioral policies, in general, and nudges, in particular, are part of the toolbox that allows us to improve the design and implementation of evidence-based policies. Proposals based on the new behavioral sciences are complementary to traditional incentive-based proposals. In this article, three examples of the application of behavioral policies, as well as their relation to more classic interventions, are discussed in situations incorporating an increasing level of complexity. First, I will focus on situations involving individual decision-making problems. Second, situations in which the decision-maker considers other people. Finally, situations where there is social interaction with other people.

KEYWORDS

Behavioral policies; incentives; individual decisions; social preferences; coordination.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. PREFERENCIAS, INCONSISTENCIAS E INTERVENCIONES CONDUCTUALES. 3. POLÍTICAS CONDUCTUALES Y DECISIONES INDIVIDUALES. 3.1. DECISIONES INTERTEMPORALES Y DEBILIDAD DE LA VOLUNTAD. 3.2. DECISIONES BAJO RIESGO E INCERTIDUMBRE. 4. POLÍTICAS CONDUCTUALES EN UN MUNDO PARCIALMENTE COOPERATIVO. 5. POLÍTICAS CONDUCTUALES E INTERACCIÓN SOCIAL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El éxito de la aproximación conductual a las políticas públicas en los últimos años es innegable. Más de doscientas organizaciones públicas y privadas en todo el mundo¹ aplican en la actualidad teorías conductuales al diseño de políticas e intervenciones en cuestiones como la mejora de los hábitos saludables o el incremento del ahorro para el futuro. Pero, ¿y si este éxito escondiera al mismo tiempo una de las mayores amenazas para las políticas conductuales? Me refiero al peligro de aplicar el recetario proporcionado en los libros de divulgación sin haber aprendido suficientemente acerca de los fundamentos que se hallan detrás de esta aproximación científica y de cómo la misma no es la panacea (como ninguna lo es), sino más bien otra aportación más a la *caja de herramientas* teórica que nos permite mejorar el diseño y la aplicación de políticas basada en la evidencia².

La tesis central que planteo en este artículo es que las propuestas de las nuevas ciencias del comportamiento son más bien complementarias a las propuestas más tradicionales basadas en incentivos. En este sentido, mi objetivo principal es revisar una serie de grandes temas de la economía del comportamiento relacionados con el diseño de políticas e intervenciones, mostrando cómo cada uno de ellos plantea preguntas que pueden ser respondidas tanto a partir de aproximaciones más clásicas basadas en incentivos, como de propuestas más novedosas basadas en modelos conductuales. El uso de una aproximación u otra dependerá, más bien, de la definición del problema, de otros factores contextuales o, en muchas ocasiones, de la factible que sea poner en marcha intervenciones de un tipo u otro.

El repaso que realizo se estructura en torno a tres tipos de situaciones que incorporan un nivel de complejidad creciente. Primero, me detengo en situaciones donde nos enfrentamos a problemas de decisión individual que suelen regularse públicamente, como los juegos de azar o el consumo de alcohol. En este tipo de situaciones, el Estado interviene haciendo más costoso un comportamiento que puede ser dañino para la persona, sobre todo a largo plazo. En segundo lugar, repasaré situaciones donde al tomar decisiones tenemos en cuenta a otras personas, como cuando realizamos una donación a una entidad benéfica. Aquí el Estado u otras organizaciones suelen funcionar más como impulsores o catalizadores de la propensión humana a la cooperación y el comportamiento prosocial. Por último, abordaré situaciones donde existe interacción social o estratégica entre personas, donde el Estado suele intervenir para solucionar problemas de coordinación social, como en el caso de las emergencias sanitarias y las catástrofes naturales.

Pero antes de centrarme en cada uno de esos bloques, le dedicaré unas breves líneas a describir cuáles son esas limitaciones que la nueva economía del comportamiento ha detectado en la economía estándar o neoclásica y que hacen que esta última nos ofrezca solo una visión parcial de la realidad.

2. PREFERENCIAS, INCONSISTENCIAS E INTERVENCIONES CONDUCTUALES

Si uno revisa cualquier libro de microeconomía, encontrará en los primeros capítulos una descripción de los supuestos fundamentales de la teoría económica de la decisión. Se trata de propiedades matemáticas que permiten sostener el elemento clave de esta teoría: la *consistencia*. Por consistencia se entiende que cuando una persona se enfrenta al mismo problema de decisión varias veces, las sucesivas decisiones que

¹ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>.

² El peligro al que me refiero no es nuevo. Para una discusión del mismo en el contexto de la Gran Recesión que comenzó en 2008, conviene recordar la contraposición entre la recepción entusiasta de la «revolución conductual» que realizaba el columnista David Brooks en 2008 y la respuesta más moderada de los científicos sociales George Loewenstein y Peter Ubel dos años más tarde. Para más detalles, ver <https://www.nytimes.com/2008/10/28/opinion/28brooks.html> y <https://www.nytimes.com/2010/07/15/opinion/15loewenstein.html>.

toma van en la misma dirección³. En otras palabras, las decisiones se ajustan a la estructura de incentivos de una situación dada, pero las preferencias de una persona están bien definidas, no se modifican de una situación a otra⁴. Esta consistencia en la toma de decisiones, sin embargo, no predice muchas acciones de un ser humano que tiende a cambiar de opiniones o preferencias dependiendo del contexto. De ahí que los distintos compendios sobre la economía del comportamiento se centren justamente en describir las múltiples inconsistencias humanas y los *nudges* se planteen en muchas ocasiones como soluciones a estas inconsistencias⁵.

Como veremos en la siguiente sección, mucha de la literatura sobre *nudges* propone medidas para contrarrestar dos tipos de estas inconsistencias. En primer lugar, la inconsistencia temporal que nos hace tomar decisiones distintas dependiendo de si la decisión afecta al momento presente o al futuro. Mi ejemplo preferido es que siempre estoy dispuesto a salir a correr a la mañana siguiente, pero cuando llega esa mañana raramente lo hago⁶. En segundo lugar, la inconsistencia resultante de cambiar mi elección dependiendo del contexto de decisión. Un ejemplo clásico son las *opciones por defecto*. Pensemos en todas las opciones que aceptamos cuando instalamos una nueva aplicación tecnológica en nuestro teléfono independientemente de si estas se ajustan más a lo que queremos. Una vez que definimos una elección como la opción por defecto, tendemos a elegirla con más frecuencia. Esto puede tener consecuencias de enorme importancia para la sociedad, como que el mero hecho de hacer que las personas sean donantes por defecto incrementa sustancialmente el número de donaciones (Johnson y Goldstein, 2013).

Una vez que décadas de investigación conductual han mostrado numerosas inconsistencias en la toma de decisiones humanas, la cuestión es qué teoría o conjunto de teorías nos pueden guiar en la formulación de políticas públicas conductuales. Esta pregunta ha recibido respuestas diferentes por parte de la economía neoclásica y de la psicología y economía del comportamiento. La respuesta económica en muchos casos ha sido: «si los humanos no se comportan como prescribe la teoría de la decisión, no podemos concluir que sean irracionales. De hecho, podrían simplemente ser ignorantes o estar mal informados». Es lo que se conoce como «error de actuación» (*performance error*), es decir, no es que la teoría prediga mal el comportamiento humano, sino que esta necesita realizar supuestos distintos sobre el mismo, asumiendo que los humanos somos limitados y cometemos errores más o menos sistemáticos (Gintis, 2009). Por el contrario, muchos psicólogos y economistas del comportamiento no asumen que los humanos cometan errores (sean inconsistentes) continuamente, sino que, al tomar decisiones, estos «utilizan un número limitado de principios heurísticos que reducen tareas complejas como asignar probabilidades o predecir eventos a operaciones más simples». Esta última aproximación es la que, a través de los denominados *heurísticos* y *sesgos*, sirve como base a la idea del *nudge* (Gilovich *et al.*, 2002).

Para visualizar las distintas aproximaciones teóricas que subyacen al uso de políticas públicas conductuales, hay dos metáforas que describen a la perfección las aproximaciones neoclásica o estándar y conductual. La primera es el denominado «taller de reparaciones neoclásico» (*neoclassical repair shop*) propuesto por Brandstätter y GÜth (1994). En este taller de reparaciones los economistas neoclásicos, tras observar un fenómeno que se escapa a la teoría recibida, tratan de racionalizar ese comportamiento observado modificando de forma *ad hoc* sus modelos formales. La segunda metáfora, más cercana a los fundamentos teóricos de las políticas públicas conductuales, es la metáfora de las *tijeras* propuesta por Simon (1955), que enfatiza que las decisiones humanas están limitadas por dos fenómenos (como las dos hojas de unas tijeras): la información disponible y las limitaciones cognitivas, por una parte, y la cantidad finita de tiempo que una persona tiene para tomar una decisión, por otra.

Por tanto, las políticas conductuales parten del reconocimiento de las limitaciones e inconsistencias de la teoría económica estándar basada en incentivos y de la necesidad de diseñar políticas fundamentadas en una concepción más amplia del ser humano. Esta concepción más amplia suele partir de dos conceptos psicológicos fundamentales: los *sesgos* y los *heurísticos*.

³ Para un tratamiento del problema de la consistencia en la toma de decisiones y su relación con otros supuestos de la teoría económica estándar, ver Gintis (2009).

⁴ Es el famoso *de gustibus non est disputandum* de Stigler y Becker (1976), es decir, que las preferencias (los gustos) de las personas no cambian.

⁵ Thaler y Sustein (2008, p. 6) definen *nudge* como «Cualquier aspecto de la arquitectura de elección (choice architecture) que altera el comportamiento de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción o cambiar significativamente sus incentivos económicos». Por tanto, en la propia definición del término se plantea una contraposición con las intervenciones basadas en incentivos económicos.

⁶ La literatura sobre cómo la arquitectura de elección nos puede ayudar a promocionar los hábitos saludables en nuestra vida cotidiana, en general, y los relacionados con el ejercicio físico en particular, es aún escasa. Para una revisión reciente, ver Forberger *et al.* (2019).

Cuando hablamos de sesgos generalmente hablamos de desviaciones de una determinada teoría normativa, en este caso la teoría económica. Es decir, solo son sesgos en cuanto que los comparamos con esa teoría. En este sentido, la mayoría de sesgos tienen que ver con inconsistencias en la toma de decisiones. Por ejemplo, el «sesgo del presente» (O'Donoghue y Rabin, 2015) hace referencia a las diferencias entre las decisiones que tomamos en el presente (no salgo a correr) y las que tomamos en el futuro, incluso cuando el futuro es dentro de una hora (en una hora seguro que salgo).

Los *heurísticos* son reglas de decisión simples y eficientes que las personas usan para formarse sus propios juicios o tomar decisiones. Un ejemplo de esto es el *heurístico de disponibilidad* mediante el cual tendemos a estimar la frecuencia de una clase de eventos o la probabilidad de que un evento pase por la facilidad con las que nos vienen a la cabeza ejemplos de ese evento o clase de eventos. Por ejemplo, tendemos a estimar la probabilidad de morir en un accidente de tráfico basándonos en las veces que recordamos haberlo visto en las noticias, con lo que tendemos a sobreestimar esa probabilidad (Tversky y Kahneman, 1974).

Por último, a pesar de un repertorio teórico y conceptual creciente, las intervenciones conductuales y los *nudges* no se basan en una teoría de la decisión unificada, como ocurría en el modelo estándar, sino en un conjunto de teorías parciales. Si bien estas teóricas suelen tener su fundamento en la idea de racionalidad limitada o acotada (*bounded rationality*) de Herbert Simon (Gigerenzer y Selten, 2002), no existe una única teoría de referencia. Uno de los intentos más elaborados de unificación de este conjunto de teorías es el «sistema dual» desarrollado por Kahneman (2012), donde propone que el pensamiento y la toma de decisiones humanas puede ser descrito a través de dos sistemas: el «sistema 1» se encargaría de las decisiones rápidas, automáticas y emocionales y el «sistema 2» de las decisiones lógicas y conscientes⁷.

3. POLÍTICAS CONDUCTUALES Y DECISIONES INDIVIDUALES

Muchos de los ejemplos descritos en los textos sobre políticas conductuales atañen a problemas de decisión individual. Ejemplos como el poco nivel de ahorro a largo plazo de las familias, el poco ejercicio físico o el alto consumo de alcohol y drogas son problemas que, aunque tienen claras ramificaciones sociales, en principio tienen que ver con comportamientos individuales. Cuando analizamos los sesgos que afectan al comportamiento individual, dos conjuntos de situaciones destacan sobre el resto: situaciones que requieren de decisiones intertemporales, donde la decisión está distanciada temporalmente de sus consecuencias, y situaciones bajo riesgo o incertidumbre, en las que no somos capaces de calcular la probabilidad asociada a las consecuencias de nuestros actos. En esta sección describiré cuáles son los problemas comunes relacionados con estos dos conjuntos de situaciones, así como las políticas que se han diseñado para combatirlos, tanto desde la óptica tradicional de los incentivos, como desde los enfoques conductuales que implican algún tipo de *nudge*.

3.1. Decisiones intertemporales y debilidad de la voluntad

El tipo de problema estrella que tratan de resolver un sinnúmero de políticas conductuales es lo que denominamos *debilidad de la voluntad*. Cuando existe un largo período de tiempo entre la decisión que tomamos y los beneficios o costes provocados por esta, las personas tendemos a tomar decisiones sensatas, pero cuando los costes o los beneficios son inmediatos, las personas tomamos malas decisiones, sacrificando las ganancias a largo plazo por las ganancias inmediatas. Entre los ejemplos más destacados tenemos multitud de casos de comportamiento impulsivo, como el consumo de tabaco y drogas, el sexo no seguro, comer en exceso o el abandono escolar. Otro problema relacionado con la debilidad de la voluntad es el procrastinar. Tanto psicólogos como economistas del comportamiento han mostrado una y otra vez en el laboratorio que las personas tendemos a sacrificar beneficios a largo plazo (por ejemplo, tener una forma física envidiable) por satisfacciones inmediatas (un trozo de tarta). Esto plantea un problema a la teoría de la decisión clásica que suponía que las personas descontamos el futuro de forma constante, es decir, que somos capaces de anticipar y tener en cuenta hoy los beneficios que nos aportará una acción en cualquier momento del futuro y también de comparar esos beneficios (y costes) en dos momentos concretos del tiempo. En realidad, ningún humano funciona de esa forma.

⁷ Sobre la relación de la propuesta de Kahneman con los *nudges*, ver el artículo de Pedro Rey en este monográfico.

Pero, ¿si no descontamos el futuro de forma constante, cómo lo hacemos? Pues aquí es donde, como decía anteriormente, se abren dos conjuntos de teorías: aquellas que no renuncian a proponer un modelo general que pueda explicar la mayoría de comportamientos, es decir, teorías recién salidas del taller de reparaciones neoclásica, y aproximaciones conductuales basadas en sesgos y heurísticos. La más importante entre las primeras es el denominado «modelo de descuento hiperbólico». Me detendré un momento en ese modelo dada su importancia, para centrarme después en aproximaciones conductuales más recientes.

La idea detrás del modelo de descuento hiperbólico (Laibson, 1997) es tremendamente simple: cuando los humanos tomamos decisiones distinguimos entre el presente y cualquier punto en el futuro, independientemente de lo cerca que se encuentre este en el tiempo. Cuando consideramos acciones en el futuro (hacer una dieta o estudiar para el próximo examen), somos consistentes y descontamos cada período de tiempo de forma similar, es decir, adelantar el esfuerzo del momento cuatro al tres es evaluado de igual modo que adelantarlo del momento tres al dos. Sin embargo, el presente es completamente distinto a cualquier otro momento y el valor (coste en este caso) de la acción que vamos a realizar aumenta drásticamente cuando nos movemos del período dos al momento presente. El hecho de que el valor de la acción cambie drásticamente una vez que no estamos en el presente y que después se mantenga constante en el resto de períodos, hace que la curva que describe este valor se asemeje a una hipérbola, de ahí el nombre. En el modelo exponencial típicamente considerado en la economía estándar, no existe esa distinción entre el presente y el resto de puntos temporales, preferimos obtener una recompensa más pronto que tarde o realizar una acción costosa más tarde que pronto, pero no existe esa distinción drástica con el presente.

El modelo de descuento hiperbólico no deja de ser una abstracción o simplificación de la realidad. Sin embargo, sabemos gracias a cientos de experimentos que describir las decisiones intertemporales es algo mucho más complejo. Aún así puede ayudarnos a entender algunos fenómenos importantes que han sido objeto de políticas conductuales, como el bajo nivel de ahorro de las familias. Sin embargo, existen muchos otros fenómenos temporales interesantes desde el punto de vista de las políticas conductuales que no pueden ser captados por el descuento hiperbólico. La Tabla 1 presenta algunos de estos fenómenos descritos por Frederick y otros (2002).

TABLA 1. MODELOS ALTERNATIVOS DE PREFERENCIAS INTERTEMPORALES

| Modelo alternativo | Descripción |
|--|---|
| Formación de hábitos | Las decisiones en el presente (p. e., de consumo) pueden verse afectadas por las que tomamos en el pasado. |
| Puntos de referencia | Los resultados son evaluados teniendo como referencia un determinado estado o punto de referencia e interpretamos cualquier resultado como una desviación de este punto. |
| Utilidad de la anticipación | La anticipación de un evento futuro puede provocarnos utilidad. |
| Influencias viscerales | Nuestras decisiones se ven afectadas por cuestiones como el hambre, el deseo sexual, el dolor físico o las ansias. |
| Sesgo de proyección | Aunque podemos anticipar cómo van a cambiar cualitativamente nuestras preferencias en el futuro, tendemos a infraestimar la magnitud de estos cambios. |
| Cuentas mentales | No tratamos todo el dinero u otros bienes del mismo modo, sino que asignamos distintos tipos de gasto a distintas «cuentas mentales». |
| Decisiones entre paréntesis (<i>choice bracketing</i>) | Una persona solo toma un número reducido de decisiones al mismo tiempo y generalmente ignora la relación de estas decisiones con otras tomadas en el pasado o que se tomarán en el futuro. |
| Yo múltiple | El ser humano consistiría en un conjunto de «yoes», unos que se encargan de las decisiones a corto plazo y otros de las decisiones a largo plazo. Este modelo plantea el problema de la cooperación entre estos múltiples «yoes». |
| Utilidad de la tentación | Uno puede experimentar desutilidad por no elegir la opción más placentera ahora. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Frederick y otros (2002).

Como he mostrado en la Tabla 1, los problemas relacionados con la toma de decisiones intertemporales son múltiples y complejos. Pero, ¿qué soluciones ofrece la literatura científica para los mismos? Muchas de las soluciones conductuales pasan por adquirir un compromiso en el presente que nos obligue a llevar a cabo aquello que queremos hacer en el futuro. Un ejemplo clásico son las «fechas límite» (*deadline*) que nos comprometen en el presente a realizar una acción en el futuro (Ariely y Zakay 2001). Otros ejemplos están relacionados con superar los impulsos iniciales a realizar acciones contraproducentes, por ejemplo, en el supermercado dejo de comprar comida a la que no voy a ser capaz de resistirme en casa (Galla y Duckworth, 2015). Este último ejemplo muestra muy a las claras nuestras inconsistencias temporales. Cuando estoy en el supermercado tomo decisiones sobre acciones que realizaré en el futuro, cuando llegue a casa, y, de ese modo, puedo evitar las malas decisiones fruto de la impulsividad. Pero, ¡cuidado!, dado que también disfrutamos con la anticipación, tampoco estamos completamente a salvo en el supermercado. Un último ejemplo muy interesante que cuenta Kucharski (2020) es que en el Reino Unido se consiguió disminuir drásticamente la tasa de suicidios mediante el consumo de paracetamol cambiando el modo en el que este era proporcionado, de líquido a tabletas. El mero coste de tener que extraer todas las tabletas parece que disuadía a un buen número de las personas que estaban pensando en cometer un suicidio.

Pero no todo son soluciones conductuales. La teoría clásica de los incentivos también ha aportado su granito de arena a superar la debilidad de la voluntad y la impulsividad. Charness and Gneezy (2009) realizaron un experimento de campo en el que pagaban a las personas por ir al gimnasio varias veces al mes y encontraron que no solo incrementaban la actividad directamente incentivada, sino que algunas personas seguían yendo al gimnasio una vez retirados los incentivos materiales, lo que en conjunto mejoraba algunos indicadores de salud de los participantes, como el peso o el ritmo cardíaco⁸.

3.2. Decisiones bajo riesgo e incertidumbre

El segundo gran conjunto de decisiones individuales donde los humanos solemos mostrarnos inconsistentes son las decisiones que implican algún tipo de riesgo e incertidumbre. Los meses que siguieron a la llegada de la pandemia de la COVID-19 en 2020 en todo el mundo estuvieron llenos de este tipo de decisiones a todos los niveles, tanto por parte de los gobiernos, como de otras organizaciones como las empresas y los colegios, o de personas individuales. Y en muchos casos se ha recurrido a las ciencias conductuales y a los *nudge* para manejarlos en situaciones en las que no están claras las consecuencias de nuestros actos (mantener la distancia interpersonal en nuestras interacciones, por ejemplo) o cuál es la probabilidad de que se den estas consecuencias (un contagio, por ejemplo). Pero para entender bien este tipo de situaciones y cómo las políticas conductuales nos pueden ayudar con ellas, debemos entender primero qué son las decisiones bajo riesgo e incertidumbre y por qué nos suponen un problema.

Aunque en el lenguaje cotidiano muchas veces utilizamos de forma indistinta los conceptos de riesgo e incertidumbre, estos son utilizados por la investigación conductual de forma diferente y precisa siguiendo la definición clásica de Knight (1921). Según este economista norteamericano, las situaciones donde existe riesgo son aquellas en las que podemos calcular la probabilidad con que se va a dar un evento concreto. Un ejemplo clásico es una lotería o juego de azar. Por ejemplo, cuando lanzo un dado muchas veces sé que, en media, la probabilidad de que salga un seis es un sexto. Por el contrario, la incertidumbre implica situaciones donde no puedo calcular estas probabilidades. Por ejemplo, dada la falta de información científica sobre las probabilidades de contagio de la COVID-19, tanto instituciones como individuos toman decisiones bajo incertidumbre en respuesta a la misma. La distinción entre riesgo e incertidumbre es importante para las políticas conductuales porque mientras que sabemos mucho acerca de cómo tomamos decisiones bajo riesgo, la investigación acerca de las decisiones cuando hay incertidumbre es mucho más escasa.

La investigación acerca de las decisiones bajo riesgo ha dado lugar a la principal teoría alternativa a la teoría económica estándar: la teoría prospectiva o *prospect theory*, desarrollada por los psicólogos Tversky and Kahneman (1981). Esta teoría parte del supuesto de que debemos distinguir dos fases en la toma de decisiones humana: una fase inicial en la que nuestros actos y sus consecuencias son «enmarcadas» y una fase siguiente donde las acciones y sus consecuencias son evaluadas con respecto al marco utilizado. La idea de «marco» se refiere a un punto de referencia neutral a partir del cual definimos los resultados de

⁸ Para una revisión de en qué circunstancias pueden servir los incentivos materiales para cambiar el comportamiento, ver Gneezy *et al.* (2011).

nuestras acciones como desviaciones negativas o positivas del mismo. Por ejemplo, si recibimos un bonus en el trabajo no lo evaluamos en el vacío, sino en relación con un punto de referencia que podría ser un bonus anterior. Por tanto, el mismo pago podría ser enmarcado de forma positiva por una persona si está por encima del bonus anterior o de forma negativa por otra si supone una bajada (Hossain y List, 2012). Incluso la misma persona podría percibir un bonus de forma diferente en momentos distintos de su carrera teniendo en cuenta los puntos de referencia en cada momento. La investigación también ha mostrado que nuestra reacción ante desviaciones negativas del punto de referencia (cuando perdemos) son más extremas que nuestra reacción a desviaciones positivas (cuando ganamos). Esto tiene como consecuencia que la mayoría de personas seamos renuentes al riesgo y evitamos situaciones que nos puedan suponer una pérdida, aunque también una ganancia similar.

Camerer (2000) describe un buen número de situaciones cotidianas donde se da este efecto de aversión al riesgo. Por ejemplo, el denominado «efecto disposición» en el comportamiento financiero, por el que los inversores venden demasiado rápido activos que están subiendo de valor y mantienen demasiado tiempo activos que van acumulando pérdidas. En realidad, esto no es solo un efecto que se dé en las finanzas, sino también en situaciones cotidianas como la venta de objetos de segunda mano, incluida la venta de una vivienda. También es fácil pensar que los gobiernos siguen manteniendo políticas, aunque las pérdidas se acumulen, para no reconocer los efectos negativos.

La teoría prospectiva tiene una segunda predicción muy importante para las políticas conductuales y es que las personas solemos tener una concepción distorsionada de las probabilidades, sobrevalorando eventos que tienen una probabilidad de ocurrencia muy baja (como un accidente de avión) e infravalorando eventos con probabilidades moderadas o altas (como tener colesterol). Eso hace que, como mostraran Hertwig *et al.* (2005), nuestra percepción acerca de las causas de muerte esté distorsionada asignando una probabilidad subjetiva demasiado alta a morir de causas que en realidad son poco probables, como los asesinatos o los accidentes, y asignar una probabilidad menor a las causas más comunes como el cáncer o las enfermedades en general. En este caso, las políticas conductuales más clásicas, como las políticas informativas, pueden ser muy efectivas ya que se trata de cambiar una distorsión cognitiva bastante común. Otras distorsiones pueden ser menos fáciles de combatir. La Tabla 2 muestra algunas de las consecuencias mejor documentadas de la teoría prospectiva.

TABLA 2. DISTORSIONES COMUNES DERIVADAS DE LA TEORÍA PROSPECTIVA

| Distorsión | Descripción |
|--|--|
| Cuenta psicológica | Se trata de un marco de resultados que especifica: (i) un conjunto de resultados elementales que son evaluados de forma conjunta y de qué manera son combinados y (ii) un resultado de referencia que es considerado neutral o normal. |
| Cuenta mínima | Las personas generalmente solo evalúan los actos en relación con las consecuencias directas de estos y no con consecuencias indirectas que estos puedan tener. |
| Efecto de coste hundido | Se da cuando una decisión hace referencia a una cuenta mental que se encuentra en negativo. |
| Efecto dotación (<i>endowment effect</i>) | Las personas a menudo demandan mucho más para desprenderse de un objeto de lo que estarían dispuestas a pagar para adquirirlo. |
| Efecto de statu quo | Las personas tienen una fuerte tendencia a permanecer en el statu quo porque las inconveniencias de abandonarlo se prevén mayores que las ventajas de hacerlo. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Kahneman et al. (1991).

De nuevo, algunos ejemplos relacionados con la reciente pandemia de la COVID-19 pueden ayudarnos a entender la importancia social y para las políticas públicas de entender adecuadamente las decisiones bajo riesgo. Así, en el diseño de la denominada «desescalada» o conjunto de medidas de apertura tomadas en España después del confinamiento generalizado en la primavera de 2020, se discutió sobre si era más adecuado introducir medidas de forma secuencial, en distintas fases, o hacerlo de forma generalizada. El problema de hacerlo de forma secuencial era que planteaba un escenario donde el statu quo se iba cam-

biando en repetidas ocasiones, haciendo que la ciudadanía se enfrentara al sesgo de *statu quo* descrito en la tabla 2⁹. De igual modo, también podemos encontrar multitud de ejemplos relacionados con el coste hundido psicológico. Por ejemplo, a muchas personas les costaba volver a la normalidad después del confinamiento por lo que habían «invertido» en prepararse para el mismo con anterioridad¹⁰.

Como vemos, buena parte de los sesgos y problemas que generan las decisiones bajo riesgo parecen especialmente propicios para intervenciones informativas. En este caso es más difícil pensar en intervenciones más clásicas basadas en incentivos materiales, ya que en general el problema tiene que ver con percepciones y creencias erróneas. El mayor problema, por tanto, no sería el coste de las intervenciones, sino algo más fundamental que había apuntado al comienzo de esta sección: en la mayoría de situaciones descritas no solo tenemos un problema de riesgo, sino de incertidumbre, donde no podemos hacernos una idea más o menos clara de cuáles son las consecuencias esperadas de nuestras acciones.

En la economía del comportamiento analiza las situaciones de incertidumbre a través de la denominada «aversión a la ambigüedad», que podríamos definir como la tendencia a preferir un riesgo conocido a uno desconocido, es decir, tendemos a intentar evitar situaciones que implican ambigüedad o incertidumbre (Epstein, 1999). Sobre la aversión a la ambigüedad tenemos mucha menos evidencia que sobre la aversión al riesgo y casi toda esta evidencia viene del laboratorio. Aunque en las situaciones donde existe riesgo e incertidumbre solemos utilizar todo lo aprendido de la teoría prospectiva, en la mayoría de casos (como en la ya mencionada pandemia) la situación resulta algo más complicada, ya que no sabemos ni siquiera con qué probabilidad aproximada se va a producir un evento importante, como un contagio.

4. POLÍTICAS CONDUCTUALES EN UN MUNDO PARCIALMENTE COOPERATIVO

Otro de los aspectos que se le suelen escapar a las políticas tradicionales basadas en incentivos materiales es que el mundo no está poblado solo por sociópatas como la caricatura que normalmente hacemos del *homo economicus*. Por suerte, las políticas públicas pueden sustentarse en parte sobre las actitudes prosociales de las personas. En muchos casos, las herramientas políticas y las acciones espontáneas de las personas son más complementos que sustitutos. Pero, ¿qué son las preferencias o actitudes prosociales?, ¿dónde y cuándo es más probable encontrarlas?, y, lo que es más importante para lo que aquí nos ocupa, ¿cómo puede contribuir a la mejora de las políticas públicas?

Cuando decimos que las personas tienen preferencias sociales generalmente nos referimos a dos tipos de comportamientos que contrastan con el supuesto egoísmo del «hombre económico». Por una parte, la investigación antropológica, económica y psicológica ha llegado a la conclusión de que el tipo de preferencia o comportamiento más común en el ser humano es el de la denominada «reciprocidad fuerte» (Gintis 2009). Esta implica que los humanos tendemos a cooperar y a responder al comportamiento cooperativo de otros con nuestra propia cooperación, pero también responder al comportamiento no cooperativo de otras personas sancionándolas (informalmente o formalmente, normalmente a través de instituciones centralizadas). Esto cambia radicalmente la formulación de determinadas políticas públicas, ya que el Estado puede esperar cierto grado de cooperación y compromiso por parte de los ciudadanos. De hecho, habría muchos comportamientos imprescindibles para el funcionamiento de una sociedad (como el pago de impuestos o el respeto a ciertas normas cívicas) que serían impensables y costosísimos sin un cierto grado de cooperación voluntaria. También sería absurdo que un Estado diseñara las políticas públicas pensando en una sociedad repleta de cooperadores incondicionales. En realidad, como han mostrado multitud de estudios de laboratorio y de campo, la sociedad presenta una mezcla de «tipos» de personas que incluye tanto a cooperadores, defraudadores y a personas que están dispuestas a contribuir más o menos dependiendo del contexto. Y es trabajando sobre el contexto donde las políticas públicas pueden sacar un mayor rendimiento a la tendencia a la cooperación voluntaria.

Algunos de los *nudges* más conocidos intentan potenciar la cooperación voluntaria de las personas. El ejemplo de la mosca en el urinario no hace otra cosa que incitar, de forma divertida, a los usuarios a mantener los baños limpios, algo que beneficia a todo el mundo. La alternativa serían amenazas de sanciones por el incumplimiento. En general, se puede pensar en muchas intervenciones que explotan la propensión natural de los humanos a cooperar. Otro ejemplo clásico es la «teoría de las ventanas rotas» (Kelling y Co-

⁹ Sobre el sesgo de *statu quo*, ver el texto clásico de Kahneman *et al.* (1991).

¹⁰ Sobre el concepto de coste hundido psicológico, ver Arkes y Blumer (1985).

les, 1998) que propone que manteniendo los vecindarios limpios y ordenados se conseguiría una reducción del vandalismo y la criminalidad en general.

Más allá de la tendencia natural humana a la cooperación, un segundo mecanismo relacionado con el comportamiento prosocial es nuestra adherencia a determinados principios morales interiorizados. Un ejemplo interesante de esto es que solemos ser más generosos cuando pensamos que alguien nos mira, incluso si ese alguien está solo en una fotografía. Ante la mirada de otros sentimos el compromiso (moral) a cooperar o ser generosos (Bateson *et al.*, 2006). Otro de los ejemplos clásicos de la explotación de nuestras tendencias prosociales por los *nudges* es la inclusión de mensajes en cartas dirigidas a motivarnos para pagar impuestos (James, 2017) o para votar (Green y Gerber, 2015). En ambos casos no son los incentivos materiales, sino nuestra propensión a contribuir socialmente lo que se activa.

Sin embargo, el campo en el que las políticas conductuales y los *nudges* pueden desempeñar un mayor papel es en situaciones donde directamente un estado democrático no puede utilizar políticas coercitivas basadas en incentivos materiales. De nuevo, la pandemia de la COVID-19 nos ofrece multitud de ejemplos. Me detendré en uno que ha generado bastante discusión al respecto: las aplicaciones de teléfonos móviles dedicadas al rastreo de posibles contagios. La aplicación de rastreo es un ejemplo claro de «problema de bien público». La aplicación, como las vacunas, las mascarillas o el distanciamiento físico, es un bien público en tanto que su adopción individual beneficia al resto de la sociedad. Descargar la aplicación, como llevar mascarilla, es algo costoso desde un punto de vista individual, pero contribuye a la disminución del contagio, lo que supone una ganancia colectiva. Y es esta tensión entre los costes individuales de un comportamiento y los beneficios colectivos lo que explica que muchos bienes públicos que consideramos esenciales (reducir las emisiones contaminantes) cueste tanto alcanzarlos. Pero, ¿por qué las personas no contribuimos a los bienes públicos? Y, ¿qué pueden hacer los gobiernos para incrementar la contribución a los mismos?

La respuesta clásica es a través de sanciones. Esta sería la dinámica que ha ocurrido con las mascarillas: al hacerlas obligatorias y sancionar su uso, acaban utilizándose de forma masiva. El problema con las aplicaciones es que no podemos obligar a que se usen. India experimentó con esa posibilidad, obligando a los trabajadores a usar la aplicación, y recibió numerosas críticas por ello¹¹. Por tanto, nos encontramos ante el complicado problema de la contribución voluntaria a un bien público. Un bien público que, además, necesita un mínimo de contribuciones (umbral) para ser efectivo. Descartadas las sanciones, ¿qué podemos hacer? Hay tres estrategias alternativas: información, facilidad en el uso (disminuyendo el coste individual) e incentivos positivos individuales. El tratamiento informativo tiene que ver con el lanzamiento de la aplicación, para solucionar el denominado «problema de inicio»: hasta que un número suficiente de personas se unen a la tecnología. Una vez que esto ocurre, la contribución o adopción es muy rápida, hasta que llega a un punto donde se estabiliza. Por tanto, la información es esencial para solucionar el problema de inicio. Pero esto no es suficiente. Para que la aplicación no sea flor de un día es importante trabajar sobre los costes individuales de usarla, fundamentalmente a través de un diseño sencillo (reduciendo costes), y sobre los beneficios individuales de utilizarla. Este último punto es donde más están fallando los países más avanzados en el uso de las aplicaciones de rastreo. Terminaré con dos propuestas acerca de qué incentivos podrían utilizarse para que la mayoría de personas utilicen la aplicación. La primera consistiría en que todo el que se descargara/usara la aplicación entrara en una lotería para recibir un premio. Ese premio sería financiado por las multas impuestas a aquellos que se saltan comportamientos de prevención de la COVID-19. Puede parecer algo extraño, pero la ciudad de Estocolmo ha puesto en marcha una lotería muy parecida para aquellos que no se saltan los límites de velocidad¹². Pero si se considera una estrategia experimental como la anterior algo muy arriesgado, podemos pensar en otra idea mucho más conservadora. Se trataría de combinar dos aplicaciones en una. Por una parte, una aplicación donde se ofrezca información acerca de la pandemia de forma simple y atractiva y, por otra, la aplicación de rastreo. Se trata de ofrecer un incentivo para el usuario de la aplicación, es decir, ofrecerle un incentivo individual, en este caso en forma de información y entretenimiento, para que adopte un comportamiento beneficioso desde el punto de vista colectivo. Como vemos, en ejemplos reales como la aplicación de rastreo, generalmente necesitamos políticas que combinen aproximaciones tradicionales basadas en incentivos e intervenciones más novedosas que aprovechen tendencias conductuales como la cooperación voluntaria que puede ser activada a través de *nudges*.

¹¹ Ver este comentario de la Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/immunity-passports-in-the-context-of-covid-19>.

¹² Ver la historia aquí: <https://medicalfuturist.com/swedish-speed-camera-lottery-healthy-living/>.

5. POLÍTICAS CONDUCTUALES E INTERACCIÓN SOCIAL

Aunque muchas de las propuestas de políticas conductuales hacen referencia a comportamientos individuales, es difícil pensar en situaciones donde estas no se vean también influenciadas por la interacción social. Incluso en cuestiones como el ejercicio o las dietas, la influencia social, la difusión y el contagio sociales son centrales. Claro, cuando intentamos incorporar la interacción social al diseño de políticas públicas conductuales todo se complica. Pensemos en un ejemplo del que se ha hablado bastante durante la pandemia de la COVID-19: la difusión de comportamientos de prevención entre la población. Uno de los problemas que nos plantea este tipo de virus es que mientras que el contagio del mismo es muy rápido, la difusión de las medidas para combatirlo no lo es tanto. Esto se suele explicar aludiendo a la diferencia entre contagio simple y contagio complejo (Centola y Macy, 2007). El contagio del virus sería simple en tanto que solo requiere un contacto para que se produzca. Sin embargo, el contagio de las medidas más populares para prevenirlo (uso de mascarillas, distanciamiento social y medidas de higiene) es un ejemplo de contagio complejo, como suele ocurrir con la difusión de prácticas sociales, donde es necesario que estemos expuestos a múltiples contactos para que adoptemos un comportamiento. Esto conecta con la teoría del umbral (Granoveter, 1978) en el comportamiento colectivo según la cual las personas tenemos distintos umbrales para adherirnos a un comportamiento social. Hay personas que adquieren un hábito sin necesidad de que otros lo hayan hecho antes, pero hay otras que requieren que muchas otras antes lo hayan hecho.

Repasar la multitud de tipos de situaciones que caben dentro del paraguas de la interacción social es algo que va mucho más allá de los objetivos de este artículo. Tendríamos que hablar de competición, cooperación, negociación, contagio, difusión o coordinación, entre muchos otros. Mi objetivo en esta última sección es más limitado y consiste en destacar la complejidad de diseñar *nudges* teniendo en cuenta la interacción estratégica entre individuos. Para ello, me detendré en un tipo de interacción relativamente simple como es la coordinación. En general, los denominados problemas de coordinación representan situaciones en las que los actores tienen intereses similares y, aunque puede no importarles qué solución será la impuesta, están de acuerdo en que algún tipo de solución es necesaria (Miller, 2007). Pensemos, por ejemplo, en multitud de políticas que se han puesto en marcha en los últimos meses para reducir el número de interacciones sociales, así como los contactos físicos entre personas. En muchos casos se han utilizado diseños clásicos como separar visualmente el sentido del paso, obligándonos a andar siempre por el extremo derecho de la acera o lugar de paso. En otros se han utilizado todo tipo de señales informativas para garantizar que respetemos la distancia interpersonal de dos metros. ¿Cómo pueden contribuir las políticas conductuales y *nudges* a resolver problemas de coordinación?

Curiosamente, dado que los problemas de coordinación no implican conflicto de intereses, la mayoría de estos se pueden solucionar con información y, en situaciones donde las personas deban tomar decisiones más o menos instantáneas, con intervenciones conductuales o *nudges*. Estos deben explotar las ideas básicas detrás de la solución a cualquier problema de coordinación: la idea de prominencia (*salience*) y la idea de punto focal (Schelling, 1960). La prominencia hace referencia a un estado o cualidad que sobresale con respecto a otros a su alrededor. Podemos pensar en la cantidad de símbolos empleados para ordenar la circulación que utilizan colores (verde, rojo) y formas (flechas) a las que nuestro cerebro está acostumbrado. Por su parte, los puntos focales son soluciones que las personas tienden a utilizar en ausencia de comunicación porque resultan naturales, especiales o relevantes para ellas. De nuevo, estamos utilizando algunos de los mecanismos de los que hablábamos más arriba, como las opciones por defecto, para resolver en este caso un problema de interacción social. La única diferencia es que ahora no solo debemos tener en cuenta las opciones que nuestro cerebro interpreta como naturales o normales, sino aquellas que, al mismo tiempo, sabemos que también resultan naturales o normales al resto de personas con las que nos queremos coordinar explícita o implícitamente.

6. CONCLUSIONES

En este artículo he intentado transmitir la idea de que las políticas conductuales y los *nudges* están sustentadas en un sinnúmero de teorías y resultados empíricos procedentes de las ciencias del comportamiento que no podemos ignorar. En muchos casos estas teorías no forman parte de un conjunto coherente de principios generales, como en el caso de la economía neoclásica, sino que se han ido desarrollando para intentar explicar problemas concretos que esta teoría no llegaba a explicar satisfactoriamente, como los problemas de

inconsistencias en el comportamiento individual a lo largo del tiempo. Pero el que no formen parte de una única gran teoría no quiere decir que no podamos describir cuáles son los fundamentos conductuales que se hayan detrás de determinadas políticas o intervenciones públicas.

En definitiva, las políticas públicas se diseñan para resolver algún tipo de problema y, por tanto, no podemos ignorar la estructura de estos problemas. Para ello en este artículo he querido definir tres tipos de situaciones dependiendo de su grado de complejidad. En primer lugar, me he centrado en problemas de decisión individual, los cuales han recibido un trato privilegiado dentro de la literatura sobre *nudge*. En concreto he repasado problemas y teorías relacionados con las decisiones intertemporales y las decisiones bajo riesgo e incertidumbre. Dada la relevancia de este tipo de problemas en la literatura conductual, tenemos muchos ejemplos de cómo aplicar políticas conductuales y cómo estas interactúan con políticas más clásicas basadas en incentivos.

En segundo lugar, he repasado situaciones donde los humanos tenemos en cuenta a otras personas a la hora de decidir sobre nuestro comportamiento. El ejemplo utilizado ha sido el de las preferencias y actitudes prosociales, por ejemplo, en contextos de donaciones altruistas o de cooperación voluntaria. Aquí el problema es, de nuevo, cómo el Estado puede aprovechar algunas tendencias individuales en este sentido para no tener que fiarlo todo a políticas de incentivos y sanciones. Un caso especialmente relevante son las situaciones donde la cooperación es necesaria pero el Estado no puede imponerla por cuestiones éticas, como es el caso de las aplicaciones para teléfonos móviles de rastreo de contactos para hacer un seguimiento de los posibles contagios de una enfermedad. Este último caso supone un escenario privilegiado para las políticas conductuales, ya que son las únicas posibles.

Por último, he hecho una pequeña incursión en el tipo de situación más compleja para el diseño, puesta en marcha y seguimiento de políticas conductuales: las situaciones de interacción social o estratégica. En este tipo de situaciones ya no solo se trata de cambiar el comportamiento individual en una determinada dirección, sino que este debe coordinarse con el de otras personas. La idea de punto focal como solución a los problemas de coordinación es de especial relevancia para las políticas conductuales, aunque aún tenemos relativamente poca investigación que nos permita imaginar políticas y *nudges* al respecto.

Como en tantos ámbitos de las políticas públicas, la retroalimentación entre investigación básica, políticas públicas y evaluación de estas es fundamental. El campo de las políticas conductuales es relativamente reciente y todavía hay áreas donde las teorías y resultados empíricos son escasos. Sin embargo, no podemos caer en el error de separar la caja de herramientas conductual de las teorías y datos que han ayudado a perfilarla. De lo contrario, usadas de forma irreflexiva como la última moda en intervenciones, las políticas conductuales podrían perder buena parte de su efectividad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariely, D. y Zakay, D. (2001). A timely account of the role of duration in decision making. *Acta Psychologica*, 108(2), 187-207. [https://doi.org/10.1016/s0001-6918\(01\)00034-8](https://doi.org/10.1016/s0001-6918(01)00034-8)
- Arkes, H. y Blumer, C. (1985). The psychology of sunk cost. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 35(1), 124-140. [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(85\)90049-4](https://doi.org/10.1016/0749-5978(85)90049-4)
- Bateson, M., Nettle, D. y Roberts, G. (2006). Cues of being watched enhance cooperation in a real-world setting. *Biology letters*, 2(3), 412-414. <https://doi.org/10.1098/rsbl.2006.0509>
- Brandstätter, H. y GÜth, W. (1994). *Essays on economic psychology*. Springer.
- Camerer, C. (2000). Prospect theory in the wild: evidence from the field. En *Choices, values and frames*, Editado por Daniel Kahneman y Amos Tversky. Cambridge university press.
- Centola, D. y Macy, M. (2007). Complex contagions and the weakness of long ties. *American Journal of Sociology*, 113(3), 702-734. <https://doi.org/10.1086/521848>
- Charness, G. y Gneezy, U. (2009). Incentives to exercise. *Econometrica*, 77(3), 909-931. <https://www.jstor.org/stable/40263846>
- Epstein, L. (1999). A definition of uncertainty aversion. *The Review of Economic Studies*, 66(3), 579-608. <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00099>
- Forberger, S., Reisch, L., Kampfmann, T. y Zeeb, H. (2019). Nudging to move: a scoping review of the use of choice architecture interventions to promote physical activity in the general population. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical activity*, 16, artículo 77. <https://ijbnpa.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12966-019-0844-z>
- Frederick, S., Loewenstein, G. y O'Donoghue, T. (2002). Time discounting and time preference: a critical review. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 351-401. <https://doi.org/10.1257/002205102320161311>

- Galla, B. y Duckworth, A. (2015). More than resisting temptation: beneficial habits mediate the relationship between self-control and positive life outcomes. *Journal of Personality and Social Psychology*, 109(3), 508-525. <https://doi.org/10.1037/pspp0000026>
- Green, D. y Gerber, A. (2015). *Get out the vote: how to increase voter turnout*. Brookings Institution Press. <https://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1657t5x>
- Gilovich, T., Griffin, D. y Kahneman, D. (2002). *Heuristics and biases: the psychology of intuitive judgment*. Cambridge University Press.
- Gintis, H. (2009). *The bounds of reason. game theory and the unification of behavioral sciences*. Princeton University Press.
- Gigerenzer, G. y Selten, R. (2002). *Bounded rationality: the adaptive toolbox*. MIT Press.
- Gneezy, U., Meier, S. y Rey-Biel, P. (2011). When and why incentives (don't) work to modify behavior. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 191-210. <https://doi.org/10.1257/jep.25.4.191>
- Granovetter, M. (1978). Threshold models of collective behavior. *American Journal of Sociology*, 83(6), 1.420-1.443. <http://www.jstor.org/stable/2778111>
- Hertwig, R., Pachur, T. y Kurzenhäuser, S. (2005). Judgments of Risk Frequencies: Tests of Possible Cognitive Mechanisms. *Journal of Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 31(4), 621-642. <https://doi.org/10.1037/0278-7393.31.4.621>
- Hossain, T. y List, J. (2012). The behavioralist visits the factory: increasing productivity using simple framing manipulations. *Management Science*, 58(12), 2.151-2.167. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1120.1544>
- James, M. (2017). *Handbook of behavioral economics and smart decision-making: rational decision-making within the bounds of reason*. Edward Elgar Publishing.
- Johnson, E. y Golstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, 302(5.649), 1.338-1.339. <https://doi.org/10.1126/science.1091721>
- Kahneman, D., Knetsch, J. y Thaler, R. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193-206. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.193>
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.
- Kelling, C. y Coles, G. (1998). *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. Simon & Schuster.
- Knight, F. (1921). *Risk, uncertainty and profit*. Houghton Mifflin Harcourt.
- Kucharski, A. (2020). *Las reglas del contagio*. Capitán Swing.
- Laibson, D. (1997). Golden eggs and hyperbolic discounting. *Quarterly Journal of Economics*, 112(2), 443-477. <https://doi.org/10.1162/003355397555253>
- Miller, L. (2007). Coordinación y acción colectiva. *Revista Internacional de Sociología*, 65(46), 161-183. <https://doi.org/10.3989/ris.2007.i46.8>
- O'Donoghue, T. y Rabin, M. (2015). Present bias: lessons learned and to be learned. *American Economic Review*, 105(5), 273-279. <https://doi.org/10.1257/aer.p20151085>
- Schelling, T. (1960). *The strategy of conflict*. Harvard University Press.
- Simon, H. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Stigler, G. y Becker, G. (1977). De Gustibus Non Est Disputandum. *The American Economic Review*, 67(2), 76-90. <https://www.jstor.org/stable/1807222>
- Thaler, R. y Sustein, C. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Tversky, A. y Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4.481), 453-458. <https://doi.org/10.1126/science.7455683>
- Tversky, A. y Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science*, 185(4.157), 1.124-1.131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 26-09-2020
Modificado: 10-12-2020
Aceptado: 15-12-2020
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10869>
Páginas: 58-72

Derecho conductual y *nudges*: implicaciones jurídicas y lingüísticas

Behavioral law and nudges: legal and linguistic implications

Juli Ponce Solé

Universidad de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1977-5063>

jponce@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho Administrativo. Es Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona, ha obtenido el Master of Arts por la Academy of European Public Law y ha realizado estancia de investigación en la Harvard Law School, donde cursó el Program of Instruction for Lawyers. Sus principales líneas de investigación giran en torno al Derecho Público y la Gestión Pública.

Estrella Montolío Durán

Universidad de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4237-2200>

emontoliod@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrática de Lengua española de la Universitat de Barcelona. Coordinadora el grupo de investigación Estudios del Discurso Académico y Profesional (EDAP www.ub.edu/edap). Especialista en clarificación del lenguaje jurídico y administrativo. Investiga sobre los procesos comunicativos en los ámbitos profesionales. Algunas publicaciones son *Hacia la modernización del discurso jurídico* (ed. 2012) o *El derecho a entender* (con M. Tascón, 2020).

José-Andrés Rozas Valdés

Universidad de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5749-7001>

jarozas@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Derecho financiero y tributario (Universidad de Barcelona), y Vocal del Consejo para la Defensa del Contribuyente (Ministerio de Hacienda, Gobierno de España). Una de sus líneas de investigación preferentes es la gobernanza fiscal. Autor de cinco monografías, editor de otras tres, ha publicado más de doscientos originales con una marcada impronta de Derecho comparado.

RESUMEN

El objetivo del presente estudio es considerar los conocimientos sobre el comportamiento (*behavioural insights*), que han conducido al llamado Derecho conductual (*behavioural law*) y a los acicates (*nudges*),

desde una perspectiva jurídica, imprescindible en su necesario análisis inter/transdisciplinario. Partiendo de esa relevancia jurídica de los *acicates*, se analizan cuestiones concretas referentes a su incidencia en los ciudadanos desde la perspectiva de un Estado Social y Democrático de Derecho como el español.

PALABRAS CLAVE

Derecho conductual; acicate; autoritarismo; proporcionalidad; buena administración; lenguaje administrativo.

ABSTRACT

The aim of this study is to consider the knowledge about behavior (behavioral insights), which has led to behavioral Law and nudges, from a legal perspective, essential in its necessary inter/transdisciplinary analysis.

Based on this legal relevance of incentives, we then analyze specific issues relating to their impact on citizens from the perspective of the Rule of Law, the Social Rights and the Democracy.

KEYWORDS

Behavioral law; nudging; authoritarianism; proportionality; good administration; administrative language.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿SUPONE EL DERECHO CONDUCTUAL UN CAMBIO DE PARADIGMA JURÍDICO? 2.1. EJEMPLOS PRÁCTICOS DE ACICATES (*NUDGES*) Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO. 2.2. EL DERECHO, LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL Y EL IMPACTO DEL DERECHO CONDUCTUAL: DE LA HUMILDAD Y DE LA NECESARIA Y DIFÍCIL TRANSDISCIPLINARIEDAD. 2.3. CRÍTICAS JURÍDICAS A LOS ACICATES Y RÉPLICAS: LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DEJA LIBERTAD, EL AUTORITARISMO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL Y EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD (REMISIÓN). 3. DERECHO, ACICATES, LENGUAJE ADMINISTRATIVO. 3.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE TOMA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS: ACTOS ADMINISTRATIVOS, REGLAMENTOS, PLANES, CONTRATOS Y CONVENIOS. EL DERECHO DÉBIL (*SOFT LAW*). 3.2. EL LENGUAJE ADMINISTRATIVO Y LOS ACICATES: DERECHO A ENTENDER, CLARIDAD Y ENMARCADO E INFORMACIÓN INTELIGENTE (*FRAMING Y SMART DISCLOSURE*). LAS NOTIFICACIONES Y LAS PUBLICACIONES ADMINISTRATIVAS. 3.3 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS CONDUCTUALES. 3.4. TIPOS DE ACICATES DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA: INFORMALES Y FORMALES; PÚBLICOS (DIRIGIDOS A CIUDADANOS Y EMPRESAS, A DECISORES PÚBLICOS Y A EMPLEADOS PÚBLICOS) Y PRIVADOS. 4. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y ACICATES. 4.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD, AUTONOMÍA DE LOS PRIVADOS Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD: ¿EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN ESTÁN OBLIGADOS JURÍDICAMENTE A UTILIZAR ACICATES? 4.2. PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO Y DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN. 4.2.1. Acicates, principio jurídico de eficacia y cumplimiento de la legalidad: evaluación normativa y cultura de la legalidad. 4.2.2. Acicates, principio jurídico de eficiencia, principio jurídico de economía y recursos públicos. 4.2.3. Acicates y prevención de la corrupción. 4.3. ESTADO DEMOCRÁTICO Y ACICATES: TRANSPARENCIA, PUBLICIDAD ACTIVA, DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 4.4. ESTADO SOCIAL Y ACICATES: LOS DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS Y SU RESPETO, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN. 5. REFLEXIONES FINALES 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

El objeto del trabajo es las relaciones del Derecho público, específicamente el *Derecho administrativo* (es decir, el que se ocupa de la actividad administrativa y abarca también a la regulación de la sociedad,

¹ El presente estudio es un resultado del proyecto, del que los tres autores son miembros, RED2018-102761-T: "El *nudging* aplicado a la mejora de la regulación: derecho y políticas públicas conductuales", cuya página web es: *Nudging aplicado a la Mejora de la Regulación - red temática de investigación transdisciplinar (wordpress.com)*.

Agradecemos los comentarios efectuados por los editores y evaluadores.

Cassese, 2010, p. 284-285) y el *Derecho tributario* (esto es, el que regula la obtención de ingresos por parte de los entes públicos por medio de los tributos), con el Derecho conductual y los *nudges*, que traduciremos por *acicates*, de acuerdo con la expresión usada por Grande Serrano (2019).

En el marco de esas relaciones, abordaremos problemas específicos, poco tratados hasta el momento, como el impacto del principio de proporcionalidad en el uso de acicates o el juego del principio de legalidad y de la reserva de ley.

En este estudio se va a intentar responder a preguntas como las siguientes: ¿Qué implicaciones tiene el surgimiento del Derecho conductual? ¿Cómo encajan los acicates en el Derecho y cómo se ven afectados aquéllos por éste? ¿Impone el principio de proporcionalidad el uso de acicates en determinadas ocasiones? ¿Este uso puede ayudar a rebajar el autoritarismo detectado por la doctrina en el ejercicio de las potestades administrativas en España? ¿Cómo se relaciona el derecho a una buena administración con el Derecho conductual?

Las hipótesis del análisis son que el Derecho conductual, esto es, el basado en los conocimientos del comportamiento humano, puede suponer un cambio de paradigma jurídico y que el Derecho puede tener una incidencia importante en cuándo y cómo se usan los acicates, en garantía de los derechos de los ciudadanos, incluido el de buena administración, por lo que debe ser tenido muy en cuenta por el resto de las ciencias que se ocupan del tema.

El trabajo se divide en cuatro partes. Tras esta introducción, se analiza la razón por la que los conocimientos existentes del comportamiento humano pueden suponer un cambio relevante en el Derecho, al cuestionar la llamada *Teoría de la Elección Racional* (en adelante, TER), lo que comporta un cambio de perspectiva, que va más allá de la mera aplicación de acicates, concluyendo que dicha aplicación puede ser posible y útil para contrarrestar el autoritarismo característico del Derecho público español.

En el tercer apartado se intenta analizar en qué ámbitos propios del Derecho administrativo y tributario puede tener mayor impacto la perspectiva del Derecho conductual. A continuación, se ensaya una clasificación de acicates, en función de su formalización jurídica o de su informalidad y de quien los emplea (el sector público o el privado), si bien en el presente estudio nos ocupamos solo de los acicates desarrollados por el poder ejecutivo.

Finalmente, se considerará el encaje de los acicates en la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho del art. 1 de la Constitución Española (en adelante, CE), analizando relevantes cuestiones asociadas.

2. ¿SUPONE EL DERECHO CONDUCTUAL UN CAMBIO DE PARADIGMA JURÍDICO?

2.1. Ejemplos prácticos de acicates (*nudges*) y su relación con el Derecho

El artículo quinto de la Ley española 30/1979, de 27 de octubre, sobre extracción y trasplante de órganos, establece que la donación de órganos se producirá a falta de constancia expresa de la oposición del fallecido. Esto es, se utiliza en la norma una opción por defecto en favor de la donación.

Por otra parte, es frecuente encontrar en los baños de aeropuertos y otros locales, públicos y privados, un dibujo de una mosca en los urinarios masculinos, con el fin de mejorar la atención y puntería de los caballeros (Hooker, 2017).

IMAGEN 1. EJEMPLO DE ACICATE EN UN BAÑO MASCULINO



Fuente: Creative Commons, <http://i.stack.imgur.com/pZ5W8.jpg>.

¿Qué tienen en común estos casos aparentemente tan distintos? Se trata de supuestos en que se utiliza un incentivo, un empujoncito, un incentivo, un acicate (*nudge*) para conseguir la modificación del comportamiento de un ciudadano (el posible donante o el posible usuario sin puntería de un baño en un aeropuerto), sin limitar ni prohibir nada y sin coste, o con un coste inapreciable, para la Administración. Todo ello con el objetivo de conseguir una finalidad de interés general, sea obtener más órganos para la donación a personas que lo necesitan para mantener o recuperar su salud, sea reducir el gasto público en limpieza.

Estamos, pues, como es sabido, ante acicates, esto es (Thaler y Sunstein, 2009):

«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».

Los *acicates* se despliegan por el poder público en virtud de lo que se ha llamado *paternalismo libertario*, o, en terminología que preferimos, adaptada a nuestra cultura, *intervención liberal* (Cassese, 2016).

Pero, como veremos, la manera de articular estos acicates puede variar notablemente.

En el primer caso, existe una formalización jurídica, una norma que prevé el acicate. En otros casos, puede acudir al uso de información en conexión con las normas sociales y el efecto reputacional (*naming and shaming*). Pensemos, por ejemplo, en la publicación del «listado de morosos a Hacienda», previsto en el art. 95 bis de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En el segundo caso, en cambio, no existe norma previa específica que prevea el acicate. Se trata de una mera decisión de gestión, discrecional, no formalizada, aunque no exenta de orientaciones y límites jurídicos, como veremos.

2.2. El Derecho, la teoría de la elección racional y el impacto del Derecho conductual: de la humildad y de la necesaria y difícil transdisciplinariedad

El *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico* define el Derecho como «conjunto de principios, normas, costumbres y concepciones jurisprudenciales y de la comunidad jurídica de los que derivan las reglas de ordenación de la sociedad y de los poderes públicos, así como los derechos de los individuos y sus relaciones con aquellos» (Real Academia Española, 2020a).

Por tanto, el Derecho no son sólo normas jurídicas. El Derecho incluye *principios generales del Derecho*, explicitados o no en normas, y usados frecuentemente por la jurisprudencia, así como la *costumbre*, que es una puerta de entrada de las *normas sociales* al ordenamiento jurídico. El Derecho, pues, es más complejo que la mera existencia de normas jurídicas. Y, en todo caso, no debe confundirse el Derecho con la moral personal y las normas sociales, tres sistemas normativos diferentes que regulan separadamente la conducta humana, si bien delimitarlos con precisión es a veces difícil, puesto que existe una interrelación entre ellos. A veces coinciden parcialmente, a veces entran en conflicto.

En lo que se refiere específicamente al Derecho, éste «es un sistema conductual. Busca moldear el comportamiento humano-regular, incentivar, impulsar a los individuos a que se comporten de cierta manera y no de otras» (Ulen, 2015, p.25). Para ello, se ha basado tradicionalmente en la denominada *Teoría de la Elección Racional* (TER)².

De acuerdo con la TER, los poderes públicos que regulan comportamientos humanos –nos centramos aquí en el poder ejecutivo– lo hacen en el entendido de que las prohibiciones y limitaciones que se impongan serán cumplidas por los ciudadanos, que harán un cálculo coste-beneficio, maximizarán sus opciones y cumplirán las regulaciones ante la amenaza de los castigos diseñados normativamente.

La asunción de que quien debe cumplir la regulación es un *homo economicus* es la que ha regido el diseño de las regulaciones tradicionalmente; regulaciones que, además, por lo general, no han sido evaluadas *ex post*, tras ser promulgadas, pues si lo dice una norma jurídica que impone un castigo adecuado por su incumplimiento, el ciudadano cumplirá (se supone) con ella, al ser una persona racional que maximiza sus intereses.

Sin embargo, los estudios sobre la cultura de la legalidad ponen de relieve que en el cumplimiento o no de las normas jurídicas tienen peso distintos elementos, no sólo el cálculo racional perfecto (por ejemplo, Villoria y Jiménez, 2014, Güemes y Wences, 2019). Así, desde el ámbito de la Criminología, se propone un modelo

² Si bien mucho antes de la formulación moderna de la teoría lo hizo ya de forma intuitiva, como demuestra la creación del modelo de *hombre malo* de Holmes (1897). Ese hombre malo, primo hermano del *homo economicus*, se caracterizaría por tratarse de un decisor que sólo se ocupa de sus propios intereses y no duda en desobedecer la ley si puede obtener beneficios para sí.

de análisis de los comportamientos fraudulentos en el ámbito tributario en base a una combinación de tres factores: *Willing –Be Able– Daring* (WBAD), voluntad, capacidad y audacia (Elffers, 2000). Dicho de otro modo: moral, oportunidad, osadía. La incidencia de uno u otro factor varía debido a circunstancias tanto subjetivas como objetivas. Defrauda más quien menores restricciones morales tiene, disfruta de mayores oportunidades al respecto, y con mayor osadía se comporta frente al riesgo, eventual, de ser descubierto y sancionado.

A estos tres elementos habría que añadir lo que un especialista en Derecho penal denominaría *error de Derecho o de prohibición*. La norma tributaria se incumple, también, por desconocimiento de su contenido, o del modo adecuado en el que cabe interpretarla, pues, en demasiadas ocasiones, tiene graves defectos técnicos (volveremos luego en el epígrafe 4 sobre ello a propósito del Derecho conductual y la calidad normativa).

Pues bien, *ese modelo de racionalidad de las personas que son reguladas es lo que las aportaciones de las ciencias del comportamiento discuten*. ¿Puede entonces el Derecho prescindir de estas aportaciones? Creemos que no. Y ello conduce a que dichas aportaciones supongan algo más que el uso de acicates: en el Derecho (administrativo y tributario, en lo que ahora nos importa) pueden significar un cambio de paradigma, en el sentido de (Kuhn, 1996).

Un nuevo paradigma, en el que las personas reguladas pasen a ser el centro de la regulación (Cassese, 2016), en el que se abandone el *formalismo jurídico* propio de la cultura jurídica iberoamericana (Atienza 2006), y el Derecho se preocupe también por la efectividad real de las normas jurídicas, para corregirlas en lo necesario, a fin de modificar efectivamente el comportamiento de los ciudadanos mediante su cumplimiento real (Araguàs et al., 2017).

Un nuevo paradigma, pues, en el que el diseño normativo busque ser eficaz teniendo en cuenta cómo deciden realmente las personas a las que se dirigen las normas, no dando por supuesta una racionalidad absoluta inexistente.

Es en ese nuevo paradigma en que se insertan los acicates, como un elemento del nuevo Derecho conductual (Unión Europea, 2016, p.10). Ese Derecho conductual ha de incorporar la relevancia de la inter/transdisciplinariedad para la resolución de problemas complejos, lo que supone, por tanto, la necesaria humildad de los juristas (Ulen, 2015, p.27) para poder entrar en un diálogo fructífero con otras especialidades. Pero en esa transdisciplinariedad, a la vez, el Derecho conductual reivindica su papel imprescindible en el concierto de las ciencias sociales (Cassese, 2012), ciencias que, por su parte, deben dejar de realizar análisis de la realidad prescindiendo del Derecho y del marco jurídico existente, como todavía sucede con frecuencia (Capo, 2005).

En definitiva, «el derecho conductual es una de los más importantes –si no el más importante– desarrollos académicos de la era moderna» (Ulen, 2015, p.57).

2.3. Críticas jurídicas a los acicates y réplicas: la intervención administrativa que deja libertad, el autoritarismo del Derecho Administrativo español y el principio de proporcionalidad (remisión)

Nos concentramos aquí en los reparos que parte de la doctrina jurídica ha formulado al Derecho conductual (pues ningún cambio de paradigma se efectúa sin resistencias, como es sabido).

Así, por ejemplo, se señala que los acicates provienen de un entorno jurídico muy distinto, como es el de los EE.UU. y el Reino Unido (Velasco, 2018, Carbonell, 2018). En ambos países, especialmente en el primero, los acicates buscarían legitimar la intervención pública en una cultura reacia a esta. Sin embargo, en otros países, entre ellos España, en los que la intervención pública se acepta con mayor naturalidad, estos acicates tendrían menor razón de ser o ninguna en absoluto.

Mas la utilización del Derecho conductual y de los acicates, aunque se haya impulsado más intensamente desde los países citados, sigue revistiendo interés para otros países en los que la intervención administrativa se acepta con mayor facilidad, ya que el Derecho conductual aporta instrumentos útiles para el regulador (Cassese, 2016), que, además, tienen la virtud de llamar la atención sobre quien es regulado y su cumplimiento efectivo de la regulación.

Se ha aducido también que los acicates no pueden sustituir completamente a la regulación del tipo «orden y mando», que establece limitaciones y prohibiciones, y penas y sanciones. Pero tal hipotética sustitución no parece haberse propuesto en ningún momento, sino que se ha señalado cómo el orden y mando tiene todo el sentido en ciertas ocasiones, mientras que, en otras, el uso de acicates puede ser más efectivo (sobre las posibilidades e insuficiencias de los acicates en relación con la reducción del tabaquismo y los accidentes de tráfico, Pinilla, 2017).

No se trata, pues, de sustitución, sino de complementariedad. Los acicates forman parte de la denominada actividad de fomento administrativa; en concreto, se trata de una *actividad de fomento sofisticada y científicamente informada*, un fomento no basado en incentivos económicos. Como es sabido, diversas técnicas de intervención pueden ser usadas de forma intercambiable, en función de las circunstancias (Martín-Retortillo, 1988).

En tercer lugar, también se ha planteado que los acicates tendrían un papel muy marginal en el Derecho. Pero aun aceptando que ello sea cierto –lo que está por ver– ese papel, sea el que sea, si es útil para el servicio al interés general no puede ser desdeñado.

En ocasiones, se afirma también que los acicates son de efectividad dudosa. Lo cierto es que cada vez se cuenta con más estudios que intentan medir dicha eficacia, que, en todo caso, probablemente será distinta en función del tipo de acicate y del sector, y que iremos conociendo a medida que esos estudios crezcan y estén disponibles.

Ahora bien, la crítica de la falta de efectividad supone reprochar al Derecho conductual algo de lo que se presupone goza el Derecho basado en la TER. Pero ¿cómo sabemos que el Derecho basado en la TER es siempre eficaz? Sobre todo, teniendo en cuenta la habitual ausencia de evaluaciones *ex post* de normas jurídicas, como sabemos. ¿No será que se presume dicha eficacia por una especie de *fetichismo de la ley* (Duguít, 1913, p.114), de *mística o idolatría*, que supone que se cargue con la prueba de su efectividad a los acicates, sin exigirla por igual a las limitaciones y prohibiciones normativas?

Se afirma igualmente que los acicates, para ser efectivos, han de ser opacos, y eso implicaría el reforzamiento de una especie de manipulación de los ciudadanos (Glaeser, 2006), opacidad que encaja mal en nuestro Derecho, que promueve la transparencia. El caso es que la opacidad de los acicates no es una condición inherente a estos. Nada debe ser escondido, y todo debe ser transparente pues de hecho, la transparencia debería ser parte de una especie de Carta de Derechos para los acicates, que deben ser visibles, escudriñados y controlados (así lo afirma Sunstein, 2020, p.55). De hecho, existen ya estudios que muestran que su efectividad no decrece si son conocidos (Bruns et al., 2018).

En esa línea, se señala que los acicates serían peligrosos, porque podrían manipular a las personas, al utilizar los conocimientos relativos a su comportamiento. Aunque dicho peligro pueda existir, y deba ser controlado jurídicamente, no parece mayor que el peligro que otros tipos de incentivos, las limitaciones y prohibiciones, suponen para los derechos de los ciudadanos, lo que no hace que se descarte su uso cuando es necesario para el interés general.

En suma, junto a argumentaciones razonables, algunas críticas parecen mostrar una cierta resistencia a la innovación jurídica, resistencia que se ha señalado como un rasgo propio de nuestra cultura jurídica (Doménech, 2016).

Con todo, frente a estos obstáculos, lo cierto es que, en el contexto específico español, creemos que los acicates, como expresión del Derecho conductual, pueden permitir contrarrestar el *autoritarismo*. Ciertamente, el autoritarismo es un componente histórico del Derecho Administrativo en general (Cassese, 2014, p. 443-444), pero caracterizaría *especialmente* al Derecho administrativo español (Baño León, 2016 y 2017), lo que probablemente se explica por nuestras especiales circunstancias históricas. Ello parece llevar en España a regular en exceso³ y a una actividad administrativa *excesivamente invasiva de la esfera de los ciudadanos*.

Si se acepta que dicho autoritarismo del Derecho administrativo español existe, entonces el Derecho conductual, y los acicates en particular, pueden suponer un interesante corrector, en el sentido de promover modificaciones del comportamiento de los ciudadanos menos invasivas y restrictivas y más acordes con el importante *principio de proporcionalidad* (ver apartado 4). Operarían en sentido contrario que en EE. UU.: aquí no necesitan legitimar la intervención, sino hacerla más proporcionada.

3. DERECHO, ACICATES, LENGUAJE ADMINISTRATIVO

El Derecho conductual administrativo, usando conocimientos de las ciencias del comportamiento, puede tener incidencia en distintas instituciones jurídicas, como vamos a ver brevemente a continuación.

³ Sólo hay que ver la cantidad de regulaciones existentes: Mora Sanguinetti (2019) las cuantifica en alrededor de 12.000 en 2018. Ello unido a su deficiente calidad no infrecuente, como destaca la doctrina, por ejemplo en el ámbito tributario Carbajo (2016), 114-115.

3.1. Procedimiento administrativo de toma de decisiones administrativas: actos administrativos, reglamentos, planes, contratos y convenios. El derecho débil (*soft law*)

Un ámbito en el que el Derecho conductual puede desplegar efectos es el de los procedimientos de toma de decisiones administrativas formalizadas. Tanto en la elaboración de actos administrativos, como de reglamentos (y proyectos de leyes por el Gobierno⁴; volveremos a ello en el apartado 4, a propósito de la calidad normativa), planes y contratos o convenios, el manejo de datos propios de la ciencia del comportamiento puede ser útil para diseñar de la manera más efectiva posible la decisión que se va a adoptar en desarrollo de la política pública de que se trate.

También en el ámbito del llamado Derecho débil (*soft law*: guías, protocolos, instrucciones, recomendaciones..., con una vinculación jurídica limitada) el uso de conocimientos conductuales puede mejorar su utilidad.

3.2. El lenguaje administrativo y los acicates: derecho a entender, claridad y enmarcado e información inteligente (*framing* y *smart disclosure*). Las notificaciones y las publicaciones administrativas

Un segundo ámbito de interés es el de la comunicación de información por parte de la Administración, ya sea de manera informal (carteles, diseño de páginas web...) o de manera jurídicamente formalizada (notificaciones y publicaciones).

Como ha sido señalado «el Derecho es lenguaje. Se monta sobre palabras y esas palabras incorporan conceptos» (Martín Rebollo, 2019). Como es obvio, si la finalidad de las normas y de las comunicaciones administrativas es que se cumplan, entonces debería estar garantizado que pueden ser comprendidas por las personas. Sin embargo, es bien sabido que el lenguaje jurídico y administrativo (y en mayor proporción, si cabe, el lenguaje tributario) dista de ser fácilmente comprensible para sus destinatarios. De ahí que otros países emprendieran desde los años sesenta del siglo pasado una renovación en favor de un lenguaje claro en la comunicación entre administrados y administraciones públicas (en adelante, AA.PP).

La reivindicación de este movimiento nace como una protesta ciudadana por el derecho a entender, y es pronto recogida por las autoridades⁵. Es difícil que los ciudadanos confíen en una administración a la que no entienden y es complicado que, sin confianza, por ejemplo, se mantenga un sistema impositivo aceptado por la población (Strandvik, 2012). Una comunicación administrativa clara, además, aporta un ahorro del gasto público (por ejemplo, Kimble, 2012), pues evita llamadas a centros telefónicos de atención ciudadana, así como desplazamientos a oficinas presenciales para recibir aclaraciones adicionales.

En el ámbito de la Unión Europea, la renovación del discurso de las instituciones iniciado a finales del siglo pasado persigue un fin político (luchar contra la desafección ciudadana generada por el llamado *eurojargon*) y otro económico (ej. favorecer el laborioso proceso de traducción de las lenguas de la Unión). El movimiento *better regulation*, va acompañado del acrónimo KISS (*Keep It Short and Simple*), convertido en lema comunicativo, y tiene como brújula el libro de estilo de la Unión titulado *Cómo escribir con claridad* (Comisión Europea, 2015).

En España, el derecho a entender, que puede vincularse concretamente con el derecho a una buena administración, al que nos referimos más adelante (apartado 4), y con la motivación de las decisiones administrativas también, ha fundamentado los trabajos y las recomendaciones finales contenidas en un Informe de 2011 (Comisión Interministerial de Modernización del Lenguaje Jurídico).

Pero la formulación adecuada del mensaje no sólo evita indefensión por incompreensión, sino también puede ser un acicate. En este sentido, entre los sesgos cognitivos de las personas identificados, se encuentra el de enmarcado (*framing*) por el que las personas extraemos diferentes conclusiones de los datos disponibles en función de cómo se nos presenten. Así, para decidir si someterse o no a una cirugía, no es lo mismo que se nos diga que «De 100 pacientes que se operan, 90 están vivos cinco años después», que «De 100 pacientes que se operan, 10 mueren cinco años después». La información es la misma, pero, probablemente, en el segundo caso, decidiríamos no operarnos.

⁴ De acuerdo con diversos estudios empíricos disponibles, alrededor del 90% de las leyes finalmente aprobadas por el parlamento español proceden de proyectos de ley enviados por el Gobierno, Jiménez Aparicio (2004).

⁵ Véase, como ejemplo de este largo proceso en EE.UU, la ley *Plain Writing Act* (Ley de escritura clara) de octubre de 2010, aprobada por el presidente Obama, que obliga a las todas las agencias y secretarías del Gobierno a que la comunicación con los ciudadanos sea comprensible.

Las notificaciones y publicaciones de las decisiones administrativas pueden utilizar el conocimiento derivado de este sesgo humano de la comparación social: tendemos a «seguir al rebaño», por lo que hasta cierto punto las conductas deseables o no deseables pueden fomentarse atrayendo la atención pública hacia lo que los demás hacen. La regulación legal actual en España, contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, no se ocupa específicamente de cómo deben redactarse las notificaciones y publicaciones, y, por tanto, permite cualquier diseño y redacción que pueda ser más efectiva en el incentivo hacia una u otra conducta del ciudadano.

Notificaciones administrativas y acicates

Existen ejemplos internacionales de notificaciones que, utilizando los conocimientos de las ciencias conductuales, han resultado más efectivas que las habituales sin ese empleo (Thaler y Sunstein, 2009, sobre reducción de consumo de energía usando emoticonos y la comparación social; los experimentos demuestran que los humanos procesamos más rápidamente una instrucción cuando va acompañada de algún elemento gráfico que cuando incluye solo texto, así Thorpe, Fize y Marlot, 1996).

Una de las escasas experiencias administrativas españolas al respecto es la del Ayuntamiento de Madrid, en relación con las sanciones por infracción de tráfico. Se trabajó en la modificación del texto de éstas, haciendo muy visible el descuento que el ciudadano obtiene si paga antes de 15 días. La evaluación de la experiencia muestra menos llamadas a los números informativos y una mayor recaudación dentro de ese período (Montolio y Tascón, 2020).

Publicaciones administrativas y acicates

En el caso de las *publicaciones*, ya nos hemos referido antes a la publicación de la *lista de morosos* a Hacienda, prevista por ley. Pero más allá de este supuesto tributario, con carácter general, el art. 45 Ley 39/2015, de 1 de octubre, permite la publicación de los actos administrativos en general, si existe un interés público para ello, y contamos ya con normativa sectorial de publicación de sanciones, en particular⁶.

3.3. Organización administrativa: las unidades administrativas conductuales

Diversos países han creado unidades específicas para experimentar en el ámbito del comportamiento humano y asesorar a las AA.PP activas encargadas de adoptar las decisiones, como la conocida británica *Behavioural Insights Team*, entre otras creadas en todo el mundo (Healer, 2015).

Estas innovaciones organizativas todavía no han llegado a España, aunque sería interesante incorporarlas, bien a través del diseño de nuevas unidades administrativas, bien incorporando aportaciones del comportamiento a unidades ya existentes en el nivel estatal y autonómico, y las que puedan surgir en el nivel local, de evaluación normativa (Ponce y Villoria, 2020).

3.4. Tipos de acicates desde una perspectiva jurídica: informales y formales; públicos (dirigidos a ciudadanos y empresas, a decisores públicos y a empleados públicos) y privados

El Derecho conductual, pues, da lugar a la formulación de acicates *formales* (por ejemplo, una regulación que establece una opción por defecto, como en la donación de órganos; la previsión legal de publicación de ciertos datos, como en el caso de los morosos a Hacienda...) e *informales* o basados en la actividad material o técnica (puede ser el dibujo de una mosca en un urinario público, la instalación un reductor de velocidad en la vía pública, etc.).

Estos acicates informales o que implican actividad *material o técnica* no pueden situarse nunca al margen del Derecho. Siempre traen causa de un elemento jurídico previo (ej. un contrato administrativo que enmarca la limpieza de los baños e indica cómo debe hacerse; ej. Instrucción Técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas transversales de alerta en carreteras (Orden FOM/3053/2008)).

⁶ Así, por ejemplo, los arts. 56 y 61 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo prevén la sanción de amonestación pública por la comisión de infracciones muy graves.

Tanto el elemento previo como el acicate en sí (su diseño, su contenido...) están limitados y orientados por el Derecho (ej. sería ilegal un reductor que provoque accidentes o un dibujo en el urinario que viole el derecho al honor y a la propia imagen de alguien... que no sea una mosca).

Otra posible distinción entre acicates sería por su autoría. Existen acicates públicos y privados. Entre los primeros, pueden existir acicates desde los tres poderes del Estado, si bien nosotros nos concentramos en los del poder ejecutivo. Entre éstos podemos distinguir aquéllos dirigidos a los ciudadanos y empresas, para modificar su comportamiento (como los ejemplos usados al inicio), los dirigidos a los propios decisores públicos y los dirigidos en general a los altos cargos y empleados públicos, con el mismo objetivo final, modificar su conducta en aras del interés general.

También los propios privados pueden establecer acicates en relación con otros privados, aunque aquí no nos detengamos en su análisis.

4. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y ACICATES

El art. 1 de la CE define al Estado español como un Estado Social y Democrático de Derecho.

Un Estado de Derecho implica que los acicates, deben respetar el principio de legalidad, no pueden vulnerar derechos de los ciudadanos, son controlables por la jurisdicción contenciosa (y por otras vías no judiciales, como los *ombudsmen*) y pueden dar lugar a responsabilidad patrimonial, si concurren todos los requisitos legales.

4.1. Principio de legalidad, autonomía de los privados y principio de proporcionalidad: ¿El Gobierno y la Administración están obligados jurídicamente a utilizar acicates?

El principio de legalidad implica que toda actividad administrativa tenga que ser el resultado de la existencia de una norma jurídica previa que habilite la misma, otorgando las potestades necesarias para llevarla a cabo.

Se distingue, pues, la actividad administrativa de la actividad de los privados, pues el principio de libertad que la CE (artículo 1.1) consagra autoriza a los ciudadanos a llevar a cabo todas aquellas actividades que la Ley no prohíba o cuyo ejercicio no subordine a requisitos o condiciones determinadas.

El principio de legalidad (arts. 9.3 y 103.1) impide que la Administración dicte normas sin la suficiente habilitación normativa, que deberá ser por ley, si la CE lo exige (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3; un ejemplo de reserva de ley referida a derechos, art. 53.1 CE. Esta ley deberá ser en su caso orgánica, art. 81 CE).

Además, existiendo potestad administrativa para actuar, esta no puede ejercerse de cualquier manera. Debe, en primer lugar, ejercerse de acuerdo con la norma que la otorga y con respeto de los derechos de los ciudadanos. Pensemos en el ejemplo que hemos utilizado antes sobre *el enmarcado y el uso de las notificaciones y publicaciones*. Si bien hemos sostenido que entendemos que ello es posible, no se podrá hacer de cualquier modo, sino que deberá respetarse, por ejemplo, el derecho a la intimidad del interesado (art. 18 CE) y la protección de sus datos (art. 40.5 y 46 Ley 39/2015 y legislación de protección de datos).

De igual modo, el uso de *opciones por defecto*, como la de la donación de órganos, deberá regularse por ley si afecta a derechos (en su caso, orgánica); además, no toda opción por defecto será aceptable desde una perspectiva jurídica, pues puede afectar negativamente a derechos como el de intimidad y a la protección de datos personales, como en el caso del uso de *cookies* se ha puesto de relieve⁷.

Finalmente, desde la perspectiva del control judicial de un acicate, existen diversos principios generales del Derecho que son empleados por los jueces y tribunales.

Destaca el principio de proporcionalidad (art. 4 de la ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público). En virtud de este, toda decisión administrativa debe respetar tres filtros (si no respeta los tres sucesivamente, la decisión será desproporcionada, y, por lo tanto, ilegal).

Así, además de que el acicate busque un interés general (idoneidad) y sus beneficios superen a sus costes (proporcionalidad *strictu sensu*), es crucial el llamado *test de necesidad*.

Para superarlo, hace falta que, al buscar ese interés general, la decisión escoja la alternativa que afecte lo menos posible los derechos de los ciudadanos y que permita lograrlo, esto es, la menos gravosa.

⁷ Por ello, el Reglamento de la Unión Europea de Protección de Datos, 2016/69, prohíbe ahora la opción por defecto de aceptación de *cookies* y exige el otorgamiento de consentimiento expreso. Sobre esta cuestión, puede consultarse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de octubre de 2019, comentada en PONCE (2020b).

Este subprincipio implica que el decisor deba considerar diversas alternativas, puesto que ha de ponderar los elementos relevantes para la toma de la decisión (como exige su obligación de buena administración a que luego nos referiremos) para elegir la menos gravosa para el ciudadano. El ordenamiento jurídico en ocasiones explícita esta obligación derivada del derecho a una buena administración y del principio de proporcionalidad⁸.

Pues bien, si los acicates son menos invasivos de la libertad original de los ciudadanos que las limitaciones o prohibiciones regulatorias y son, al menos, *igual de efectivos*, entonces el *principio de proporcionalidad impondría* el uso de acicates⁹.

Y es aquí precisamente donde existe un *concepto puente* (Schmidt-Assman, 2006), el de *eficacia*, que permite conectar al Derecho con otras disciplinas (Sociología, Ciencia Política, Economía...), pues, ¿cómo podría saber un decisor administrativo la efectividad de una u otra medida a adoptar si no es basándose en la evidencia disponible?

En definitiva, volvemos a sugerir aquí que los acicates pueden ser una herramienta para contrarrestar el *autoritarismo* que caracterizaría al ejercicio del poder administrativo en España, como aliados del principio de proporcionalidad. Si existe algún acicate disponible, el decisor debería, cuanto menos, considerar su uso para decidir con la diligencia debida propia de su obligación de buena administración, motivar su no elección y evitar la desproporción.

4.2. Principios de buen gobierno y derecho a una buena administración

4.2.1. *Acicates, principio jurídico de eficacia y cumplimiento de la legalidad: evaluación normativa y cultura de la legalidad*

Los acicates y el Derecho conductual informado por las ciencias del comportamiento pueden ser una herramienta en favor del cumplimiento de los principios jurídicos de buen gobierno (ley estatal 19/2013, arts. 25 y ss. y equivalentes legislaciones autonómicas) y de la efectividad de los principios y del derecho de las personas a la buena administración, previsto en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, implícitamente en la CE en diversa normativa y utilizado abundantemente por la jurisprudencia (Ponce y Villoria, 2020).

De acuerdo con el Tribunal Supremo español, los ciudadanos, gracias a este derecho, podemos exigirle a nuestras AA.PP «una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación» (Sentencia de 18 de diciembre de 2019, entre muchas otras). En su sentencia de 15 de octubre de 2020, el Tribunal Supremo español ha subrayado que (cursivas nuestras):

«Es sabido que el *principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución* (artículos 9.3, 103 y 106), ha sido positivizado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42)».

«constituye, según la mejor doctrina, *un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente*».

«y –como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones– no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que *se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan* (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) *tiene –debe tener– plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos*».

El principio jurídico constitucional de eficacia (art. 103.1 CE) integra el conjunto de principios de buena administración. El Derecho conductual y los acicates pueden contribuir a que las decisiones administrativas

⁸ En el ámbito de la aprobación de normas, véase el Art. 133 de la ley 39/2015, declarado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, y en idéntico sentido, art. 26 de la Ley de Gobierno de 1997, modificada por la ley 40/2015. Las alternativas deben incluir una solución no normativa.

⁹ Este efecto de la proporcionalidad ha sido notado por algún autor jurídico, que, sin embargo, ha discutido que haya una obligación jurídica de emplear acicates porque éstos no van a ser igual de efectivos que limitaciones o prohibiciones (Schweizer, 2016).

Sin embargo, esta conclusión, en abstracto y general, no puede ser aceptable sin más en nuestra opinión. Esta presunción de eficacia en favor del modelo de ordeno y mando y de ineficacia del Derecho conductual y de los acicates es una opinión subjetiva discutible. Habrá que estar al caso concreto de cada intervención administrativa y a los datos disponibles sobre la efectividad de las distintas medidas para poder afirmar cuál sea más efectiva en cada contexto. Esa particularización de las circunstancias en la toma de cada decisión es una exigencia del derecho a una buena administración de los ciudadanos.

sean más efectivas, esto es, que se diseñen mejor para alcanzar los efectos deseados. Ello incluye también a las normas que provienen del poder ejecutivo, pues la calidad de la regulación, que engarza con el movimiento internacional de la *better regulation*, persigue sobre todo la eficacia de la norma, es decir, que efectivamente modifique el comportamiento de los ciudadanos (Xanthaki, 2011).

Ello hace que tanto la evaluación de impacto normativo *ex ante* como la evaluación *ex post* deban procurar y constatar, respectivamente, dicha eficacia, esto es, el cumplimiento normativo, el cual no depende sólo, como ya dijimos del castigo que prevea la norma, sino de otros factores a tener en cuenta.

En particular, en el ámbito del Derecho tributario, reducir su incumplimiento (del que ya hablamos en el apartado 2) pasa por rebajar su incertidumbre, y ello exige una mejora de la calidad normativa¹⁰.

Un Derecho tributario más sencillo en su configuración, más simple y automático en su aplicación (con sistemas de gestión de su cumplimiento o *compliance*), más previsible en las consecuencias de su incumplimiento (con una eficaz lucha contra el fraude fiscal o *enforcement*) y que usara acicates en la comunicación efectiva de lo que comportan e implican las políticas financieras públicas, para reforzar la moral del contribuyente respecto del cumplimiento puntual de sus obligaciones tributarias (acompañada de la participación, transparencia y ejemplaridad en la aplicación de los gastos públicos) conduciría a un incremento exponencial de su cumplimiento voluntario por los contribuyentes. En todos estos aspectos, las ciencias del comportamiento tienen mucho que aportar al Derecho tributario.

4.2.2. Acicates, principio jurídico de eficiencia, principio jurídico de economía y recursos públicos

Asimismo, otros principios generales del Derecho propios de la buena administración contemplados en la CE son los de eficiencia y economía en el uso de recursos públicos (art. 31.2 CE¹¹, Vaquer, 2011). Los acicates, dado su nulo o inapreciable coste, pueden ser instrumentos de cumplimiento de dichos principios de buena administración.

4.2.3. Acicates y prevención de la corrupción

Los acicates también pueden ser una herramienta para prevenir la mala administración, sea negligente o dolosa (corrupción), puesto que los decisores públicos y en general los empleados públicos, como humanos que son, no están exentos de sesgos. En un reciente informe de la OCDE (2018) se exponen una serie de medidas que pueden ayudar a prevenir la corrupción, como, por ejemplo, una opción por defecto, por la que en el inicio de todo nuevo proyecto cada empleado público involucrado reciba automáticamente un documento para declarar cualquier conflicto de interés posible.

4.3. Estado Democrático y acicates: transparencia, publicidad activa, derecho de acceso a la información pública

La transparencia tiene una fuerte conexión con la participación ciudadana, formando el concepto de gobierno abierto vinculado a la cláusula de Estado Democrático del art. 1.1 CE. Una nueva generación de leyes de transparencia, acceso a la información y buen gobierno desde 2013 (la estatal 19/2013, y las autonómicas posteriores) han impulsado la obligación jurídica de publicidad activa por parte de las AA.PP.

Ésta puede pasar, así, de ser un simple, pero relevante, elemento de transparencia a ser algo más: una política pública en sí misma, que busca orientar la actividad del sector privado para la realización de actividades de interés general, en función de qué información se publicita y, sobre todo, de *cómo* se publicita¹². Eso conlleva también la relevancia de cómo es presentada la información y el *lenguaje* utilizado (*smart disclosure*).

¹⁰ Por ejemplo, en Derecho tributario español no se contempla franquicia o umbral alguno en la sujeción a gravamen de las donaciones, de modo que, en puridad, los regalos y liberalidades de uso con motivo de onomásticas y otras celebraciones dan lugar al devengo del impuesto, siendo así que, con carácter general, el impuesto sobre donaciones viene siendo defraudado, sencillamente, por desconocimiento y por una deficiente técnica legislativa en la configuración del hecho imponible (Anderson, M. y Rozas, J. A., 2013).

¹¹ «El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía».

¹² Art. 5.5 Ley 19/2013: «Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos».

4.4. Estado social y acicates: los derechos sociales y económicos y su respeto, protección y promoción

Es conocida la conexión de los derechos sociales y económicos con la cláusula del Estado Social. El capítulo III del Título Primero de la CE (y varios Estatutos de Autonomía) establecen auténticos derechos subjetivos (salud, medio ambiente...), que despliegan obligaciones jurídicas, cuanto menos de medios, exigibles a las AA.PP, de respetarlos, protegerlos y *satisfacerlos* (*promover* es una expresión que es frecuentemente usada en los preceptos citados) de acuerdo con la clasificación clásica tripartita de obligaciones jurídicas respecto a derechos sociales (ONU, 2009).

En esa incentivación de los derechos sociales los acicates pueden ser de especial utilidad para modificar el comportamiento de los ciudadanos y dirigirlo hacia la eficacia de dichos derechos, sin necesidad de gasto público. Pensemos, por ejemplo, sobre el derecho al medio ambiente adecuado, donde determinados acicates pueden ayudar a su logro (Caridad, Fortes e Isabel, 2019), o el derecho a pensiones adecuadas, donde otros acicates pueden contribuir al mismo, al potenciar el ahorro privado, por ejemplo (Ponce, 2020a).

5. REFLEXIONES FINALES

La Unión Europea (2017) ha destacado como los acicates son «una herramienta especialmente interesante para responder a determinados desafíos sociales, medioambientales y económicos».

Ahora bien, como también se indica, «no deben subestimarse los riesgos y limitaciones asociados a su uso», entre ellos «la cuestión de quién decide el objetivo perseguido, es decir, lo que es deseable para la persona o la sociedad. Si se trata de un responsable público, puede orientar este objetivo, así como el *nudge* de manera oportunista; pero también, de forma menos intencionada, por falta de información, por ejemplo».

Entre esos riesgos surge, como ya dijimos, el de una posible manipulación, el cual se puede verse agravado por el uso de la inteligencia artificial, como ha puesto de relieve la doctrina, creando el concepto de *hypernudging* (Yeung, 2016) y el Consejo de Europa en su Declaración sobre las capacidades manipulativas de los procesos algorítmicos, de 13 de febrero de 2019 (Consejo de Europa, 2019).

Pero este tema ya deberá ser objeto de otros análisis futuros específicos. En todo caso, tanto las oportunidades que abren los acicates como sus límites y problemas no podrán ser tratados adecuadamente sin acudir también a la Ciencia Jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, M. y Rozas, J. A. (2013). Captaciones públicas de donaciones y donaciones benéficas: régimen civil y tributario. En J. A. Valle Zayas, J. A. Pérez Ribarés y J. R. Salelles (dirs.), *Estudios sobre Derecho de la empresa en el Código civil de Cataluña*, (pp. 231-251). Bosch Editores.
- Atienza, M. (2006). Prólogo. En Courtis C. (coord.), *Observar la Ley: ensayos sobre metodología de la investigación jurídica* (pp. 10 y 11). Trotta.
- Baño León, J. M. (2017). Los excesos de la llamada autotutela administrativa. En J. C. Laguna de Paz, I. Sanz Rubiales e I. de los Mozos Touya (coords.), *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz. Tomo II: El actuar de la Administración Pública y garantías de su efectiva legalidad*, (pp. 825-842). Reus.
- Baño León, J. M. (5 y 6 de febrero de 2016). El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del derecho público español. En F. Lopez Ramón (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. En Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. (pp. 496-518). Instituto Nacional de Administración Pública. <http://www.aepda.es/AEPDAEntrada-1181-XI-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx>
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2),169-217. https://doi.org/10.1007/978-1-349-62853-7_2
- Bernstein, J. H. (2015). Transdisciplinarity: A review of its origins, development, and current issues. *Journal of Research Practice*, 11(1). <http://jrp.icaap.org/index.php/jrp/article/view/510/412>
- Bruns, H., Kantorowicz-Reznichenko, E., Klement, K., Jonsson, M. L. y Rahali, B. (2018). Can nudges be transparent and yet effective? *Journal of Economic Psychology*, 65, 41-59. <https://doi.org/10.1016/j.joep.2018.02.002>
- Capo Giol, J. (2005). El Derecho y la Ciencia Política. En A. Castellà (coord.), *La Constitución y el Ordenamiento Jurídico* (pp. 464). Atelier-UB.

- Carbajo Vasco, D. (2016). La lucha contra la planificación fiscal agresiva y las obligaciones de información tributaria. *Crónica Tributaria*, (158), 109-128.
- Carbonell, E. (2018). Integración de nudges en las políticas ambientales. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (Monografía XIX), (Ejemplar dedicado a: Mecanismos económicos y de mercado para la protección ambiental), 451-485. http://bibliotecavirtual.aragon.es/bva/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=3715369
- Caridad, I., Fortes González, M. e Isabel, A. (2019). En R. Rivero Ortega y M. Cerezo Prieto (coords.), *Innovación en las normas ambientales*. Tirant Lo Blanch.
- Cassese, S. (2012). New Paths for Administrative Law: A Manifesto. *International Journal of Constitutional Law*, 10 (3), 603-613 (edición en español en: http://es.globallawpress.org/wp-content/uploads/Nuevas-vi%CC%81as-para-el-Derecho-Administrativo.-Un-manifiesto.-Traduccio%CC%81n-del-ingle%CC%81s.-Extracto-del-libro-_Derecho-Administrativo.-Historia-y-futuro_-coleccion%CC%81n-blanca-.pdf). <https://doi.org/10.1093/icon/mos038>
- Cassese, S. (2010). El estado presente del Derecho Administrativo Italiano. *Revista de Administración Pública*, (183) septiembre-diciembre, 283-293. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1265&IDA=35646>
- Cassese, S. (2014). *Derecho Administrativo: Historia y Futuro*. INAP-Global Law Press.
- Cassese, S. (2016). Exploring the legitimacy of Nudging. En A. Kemmerer, C. Möllers, M. Steinbeis y G. Wagner (eds.), *Choice Architecture in Democracies. Exploring the Legitimacy of Nudging*, (pp. 241-246). Hart Publishing, Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783845263939-241>
- Comisión Europea (2015). Cómo escribir con claridad. En Dirección General de Traducción (Comisión Europea), *Publicaciones oficiales de la unión europea*. <https://doi.org/10.2782/259493>
- Consejo de Europa (14 de febrero de 2019). *Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes* [Adoptada por el Comité de Ministros el 13 de febrero de 2019 en la reunión de delegados de ministros 1337]. Consejo de Europa. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4b
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas» (Dictamen de iniciativa)* (10 de marzo de 2017). Diario oficial de la Unión Europea (2017/C 075/05 , pp. 28-32). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE1333&from=NL>
- Doménech Pascual, G. (2016). Que innoven ellos. Por qué la ciencia jurídica española es tan poco original, creativa e innovadora. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (2). https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/1228_es.pdf
- Duguit, L. (1913). *Las transformaciones del Derecho Público* (traducción y estudio preliminar de Adolfo Posada y Ramón Jaén). Francisco Beltrán.
- Elffers, H. (2000). But taxpayers do cooperate!. En M. Van Vugt, M. Snyder, T. R., Tyler y A. Biel (eds), *Cooperation in modern society: Promoting the welfare of communities, states, and organizations* (pp.184-194). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203354254>
- Foster, N. (2008). The Journal of Comparative Law A New Scholarly Resource. *The Journal of Comparative Law*, (1), 1-12. <https://core.ac.uk/download/pdf/2787604.pdf>. <https://eprints.soas.ac.uk/4408/>
- García de Enterría, E. (1974). *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*. Civitas.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (1998). *Diccionario de Sociología*. Alianza editorial.
- Glaeser, E. (2006). Paternalism and Psychology. *The University of Chicago Law Review*, 73(1), 133-156. <https://doi.org/10.3386/w11789>
- Grande Serrano, P. (2019). La psicología económica como herramienta para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. *Revista de Contabilidad y Tributación*, (439), 5-36.
- Güemes, C. y Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos. *Papers. Revista de Sociología*, 104(1), 75-99. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2482>
- Healer, D. (2015). *The Nudge Unit: How small changes can make a big difference*. Penguin Random House.
- Hooker, L. (2017). Have you been nudged? *British Broadcasting Corporation (BBC) News*. <https://www.bbc.com/news/business-41549533>
- Holmes, O. W. (1897). The Path of the Law. *Harvard Law Review*, 10(8), 457-478. <https://doi.org/10.2307/1322028>
- Jiménez Aparicio, E. (2004). El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley: la fase gubernamental. En A. Menéndez (dir.), A. Pau (dir. adjunto), *La proliferación legislativa: una desafío para el Estado de Derecho* (pp. 294-373). Civitas-Colegio Libre de Eméritos.
- Jordano de Pozas, L. (1949). Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo. *Revista de Estudios Políticos*, (48), 41-54. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=445&IDA=7421>
- Kimble, J. (2012). *Writing for Dollars, Writing to Please. The case of Plain Language in Business Government, and Law*. Carolina Academic Press.
- Kuhn, T. S. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions* (3.ª ed.). University of Chicago.
- Martín Rebollo, L. (2019). *Manual de las Leyes Administrativas* (3.ª ed.). Thomson Reuters Aranzadi.

- Martín-Retortillo, S. (1988). *Derecho Administrativo Económico I. La Ley*.
- Montolio, E. y Tascón, M. (2020). *El derecho a entender. La comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Catarata.
- Mora-Sanguinetti, J. (2019). La «complejidad» de la regulación española ¿cómo medirla? ¿qué impacto económico tiene? *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (907) (Ejemplar dedicado a: La mejora de la regulación), 145-162. <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6784>
- OECD (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity. Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. OECD Publishing (OECD Public Governance Reviews). <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-6-en>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009). *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Folleto Informativo número 33]. https://www.ohchr.org/documents/publications/fs33_sp.pdf
- Pérez Moreno, A. (2000). Procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje como medios alternativos a la vía de recurso. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (37), 11-37.
- Pinilla, J. (octubre de 2017). *¿Cómo legislar para promover la salud pública? Los casos del tabaco y los accidentes de tráfico*. Observatorio Social de La Caixa. https://observatoriosociallacaixa.org/-/como-legislar-para-promover-la-salud-publica_los-casos-del-tabaco-y-los-accidentes-de-trafico
- Ponce Solé, J. y Villoria Mendieta, M. (dirs.) (2020). *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Ponce Solé, J. (2020a). Legislar mejor para una jubilación mejor mediante la aplicación de las ciencias conductuales: better regulation, behavioral law and economics y nudging. *I Edición Premios Longevia BBV. Resolviendo los retos del envejecimiento poblacional en España*, 12-70. BBVA. <https://www.jubilaciondefuturo.es/recursos/doc/pensiones/20180910/fondo-documental/premios-longevia-i.pdf>
- Ponce Solé, J. (2020b). El derecho a una buena administración y la personalización de los servicios públicos. Sesgos, nudging e inteligencia artificial. En B. Puentes y A. Quintiá (dirs.), *El derecho ante la transformación digital. Oportunidades, riesgos y garantías* (pp. 51-72). Atelier.
- Ponce Solé, J. (2018). Derecho administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (15), 8-27. <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet?R01HNoPortal=true&t59aldRevista=3&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=51&t59aContenido=1&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNuM Ejemplar=15>
- Araguàs Galcerà, I., Capdeferro Villagrasa, O., Cerrillo i Martínez, A., De Benedetto, M., Lucidi, G., Fernández, T. R., Ortí Ferrer, P., Ponce Solé, J., Ranchordas, S. y Vaquer Caballería, M. (2017). En Ponce Solé, J. y Cerrillo i Martínez, A. (coords.), *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*. Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Monografías). <https://www.inap.es/documents/10136/1702085/PagInicia-Innovacion-en-el-ambito-del-buen-gobierno-regulatorio.pdf/a12c3a73-4551-9ba9-7d94-1a33e0e5df6b>
- Real Academia Española (2020a). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. <https://dpej.rae.es/>
- Real Academia Española (2020b). *Diccionario de la Lengua Española*. <https://dle.rae.es/>
- Real Academia Española (2020c). *Diccionario del Español Jurídico*. <https://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-del-espanol-juridico>
- Rivero Ortega, R. (2012). *La necesaria innovación en las instituciones administrativas. Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Romano, S. (1964). *Fragmentos de un diccionario jurídico*. Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Schmidt-Assman, E. (2006). El método de la ciencia del Derecho Administrativo. En J. Barnes (ed.), *Innovación y Reforma en el Derecho Administrativo* (pp.15-69). Global Law Press.
- Schweizer, M. (2016). Nudging and the Principle of Proportionality: Obligated to Nudge? En K. Mathis y A. Tor (eds.), *Nudging: Possibilities, Limitations and Applications in European Law and Economics* (pp. 93-119). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-29562-6_7
- Strandvik, I. (2012). La modernización del lenguaje jurídico en Suecia: ¿enseñanzas aplicables a otras tradiciones? En E. Montolio (ed.), *Hacia la modernización del lenguaje jurídico*. Publicacions de la Universitat de Barcelona.
- Sunstein, C. R. (2020). *Behavioral Science and Public Policy* (Serie: Elements in Public Economics). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108973144>
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Un pequeño empujón (nudge): El impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*. Taurus.
- Thorpe, S., Fize, D. y Marlot, C. (1996). Speed of processing in the human visual system. *Nature*, 381(6.582), 520-522. <https://doi.org/10.1038/381520a0>
- Ulen, T. S. (2015). La importancia del derecho conductual. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, año III(1), 25-65. https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n3/TeoriaDerecho_02.pdf
- Sousa Lourenco, J., Ciriolo, E., Rafael Rodrigues Vieira de Almeida, S. y Troussard, X. (2016). *Behavioural Insights Applied to Policy-European Report 2016*. Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. <https://doi.org/10.2760/903938>
- Vaquer Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia. *Revista de Administración Pública*, (186), 91-135. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=1282&IDA=36259>

- Velasco Caballero, F. (2018). «Nudges» y Derecho administrativo. *Blog de Francisco Velasco* [blog]. <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/05/28/nudges-y-derecho-administrativo/>
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2014). Estado de Derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza. En I. Wences, R. Conde y A. Bonilla (eds.), *Cultura de la legalidad en Iberoamérica: desafíos y experiencias* (pp. 83-118). Flacso. <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cultura%20de%20la%20Legalidad.pdf>
- Xanthaki, H. (2011). Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit? *Quality of Legislation. Principles and Instruments: Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL)*. (pp. 75-85). Nomos. <https://sas-space.sas.ac.uk/4854/>
- Yeung, K. (2016). Hypernudge: Big Data as a mode of regulation by design. *Information Communication and Society*, 20(1), 118-136. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1186713>



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 10-10-2020
Aceptado: 20-01-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10873>
Páginas: 73-86

Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: El uso de *nudges* para enfrentar la COVID-19

How to change behaviours during a pandemic: The use of nudges to confront COVID-19

Hugo Cuello Díaz
MPP Hertie School of Governance (Alemania)
h.cuello@outlook.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y Máster en Políticas Públicas por la Hertie School of Governance de Berlín. Actualmente es investigador en el Innovation Growth Lab (IGL) de la fundación británica de innovación Nesta, donde asesora a una docena de gobiernos de todo el mundo para diseñar experimentos que mejoren sus políticas de innovación y crecimiento económico. Ha trabajado para la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) en Centroamérica y en la Unidad de Evaluación de políticas públicas del Gobierno de Costa Rica. Además, ha asesorado a empresas y centros de investigación en Europa y el Sudeste Asiático.

RESUMEN

El presente estudio analiza la situación actual del uso de *nudges* para enfrentar la pandemia de la COVID-19. Se presentan las justificaciones teóricas y prácticas para el uso de los *nudges* durante una pandemia, así como ejemplos concretos, estudio de patrones y limitaciones del enfoque. Los *nudges* pueden considerarse como una herramienta complementaria a las restricciones de comportamiento que se han presentado en la mayoría de los países. Su enfoque puede ser efectivo a la hora de lograr los cambios de comportamiento necesarios para reducir el número de contagios, como incentivar a la gente a quedarse en casa o lavarse las manos de forma regular.

PALABRAS CLAVE

Nudges; Economía del Comportamiento; COVID-19.

ABSTRACT

The present study explores the current situation of the use of nudges to face the COVID-19 pandemic. The paper presents theoretical and practical explanations for the use of nudges during a pandemic, as well as concrete examples, patterns and limitations of the approach. Nudges can be considered as a complementary behavioural tool to the restrictions that have been imposed in several countries. This approach can be effective in bringing the behavioural changes needed to reduce the number of infections, such as encouraging people to stay home or washing their hands on a regular basis.

KEYWORDS

Nudges; Behavioural Economics; COVID-19.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LOS NUEVOS COMPORTAMIENTOS DE LA POBLACIÓN. 2. ¿POR QUÉ NECESITAMOS *NUDGES*? LIMITACIONES DE LAS RESTRICCIONES PARA INCENTIVAR COMPORTAMIENTOS. 3. COMPORTAMIENTOS VIRALES. SESGOS Y MECANISMOS PSICOLÓGICOS DE COMPORTAMIENTO DURANTE UNA PANDEMIA. 4. EJEMPLOS DE *NUDGES* PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA DE LA COVID-19. 5. PATRONES IDENTIFICADOS Y ESTRATEGIAS DE ÉXITO PARA DISEÑAR *NUDGES* DURANTE LA COVID-19. 6. CONCLUSIÓN: IDEAS Y LIMITACIONES EN EL USO DE *NUDGES* PARA ENFRENTAR LA COVID-19. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LA PANDEMIA DE LA COVID-19 Y LOS NUEVOS COMPORTAMIENTOS DE LA POBLACIÓN

En diciembre de 2019, las autoridades chinas notificaron 27 casos de neumonía de origen desconocido. Los casos fueron vinculados a un nuevo tipo de coronavirus SARS-CoV-2 que causa la enfermedad por coronavirus COVID-19. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) a finales de 2019.

Actualmente la COVID-19 es una pandemia que ha alterado la vida de la gran mayoría de la población mundial. Más de seis meses desde los primeros casos oficiales en China, los contagiados se cuentan por millones y los muertos oficiales entre enero y julio de 2019 son más de 500.000. La expansión del virus los meses posteriores afectó con especial gravedad a Europa y Estados Unidos, que impusieron duras medidas para controlar el virus. Meses después, se extendió también por zonas del Sur de Asia y Latinoamérica.

En España, los datos de la segunda ronda del estudio ENE-COVID dejan entrever el porcentaje aproximado de población que se contagió durante los primeros meses de la pandemia. Según estos estudios sero-epidemiológicos realizados por el Ministerio de Sanidad, la prevalencia estimada de anticuerpos IgG frente al SARS-Cov2 en la población española es de un 5,21% (Ministerio de Sanidad, 2020). Es decir, aproximadamente 2.5 millones de españoles fueron contagiados durante los primeros meses de la pandemia. Con fecha de mediados de julio de 2020, en España las cifras oficiales saldaban una cuenta de más de 28.000 fallecidos. Sin embargo, para el mismo periodo otros estudios ponen la cifra de fallecidos en España más cercana a las 45.000 personas (Romero, 2020).

El virus en España fue contenido gracias a una serie de medidas estrictas que implicaron el confinamiento de toda la población española durante casi tres meses. De hecho, según una investigación de la Universidad de Oxford, España fue uno de los países que aprobó las restricciones más duras tras el estallido de la pandemia (Hale et al., 2020). Sin embargo, cuando algunas de las medidas más estrictas fueron levantadas y se comenzó una nueva fase conocida como la «nueva normalidad», el número de contagios fue creciendo de forma exponencial de nuevo. En el momento de escribir estas líneas, España se ha convertido en el país europeo con la mayor tasa de contagios (RTVE.es, 2020).

La situación va cambiando cada día y es muy complicado hacer predicciones y análisis a largo plazo de los efectos del virus, ya que depende enormemente de cómo evolucione en los próximos meses y de la rapidez con la que lleguen las vacunas. Sin embargo, podemos empezar a estudiar las diferentes respuestas que los gobiernos de todo el mundo han tenido durante los peores meses de pandemia y cómo el comportamiento de los ciudadanos ha influido en esa evolución.

La respuesta a la COVID-19 ha sido muy diferente entre países, y dará pie a años de estudio en ciencias sociales sobre las interconexiones entre la credibilidad y confianza en las instituciones, la respuesta ciudadana, las capacidades de respuesta pública y la toma de decisiones.

En lo referente a la ciudadanía, la mayoría de los gobiernos europeos concentró su actividad en imponer medidas restrictivas para frenar la expansión del virus. Medidas de confinamiento que han reducido las libertades individuales, como libertad de movimiento y de reunión.

Las medidas de confinamiento estricto como las vividas en España durante el estado de alarma, si bien fueron efectivas para bajar la curva de contagios en su peor momento, no son un modelo que pueda ser extendido *ad infinitum*. El confinamiento tiene un efecto muy pernicioso en la economía de un país. Además, tiene muchos efectos negativos en la salud mental de las personas y otros indicadores sociales (Brooks et al., 2020).

La única manera que tenemos de controlar el virus mientras no haya vacuna, es por medio del cambio de comportamiento de la población. La naturaleza de la COVID-19 lleva a considerar la importancia que pue-

dan tener medidas efectivas basadas en el comportamiento. Hasta que el acceso a una vacuna se extienda de forma que una parte significativa de la población esté inmunizada, se necesitan medidas de contención que los epidemiólogos denominan «intervenciones no farmacéuticas» (Wang et al. 2020), entre las que incluyen distanciamiento social, lavado de manos o uso de mascarillas. En otras palabras, cambios de comportamiento. La pregunta que muchos gobiernos intentan responder ahora es, ¿cómo conseguir y mantener esos cambios de comportamiento de forma efectiva?

El cumplimiento de estas medidas tiene un efecto directo en la salud pública, además de impacto en las oportunidades para salvar miles de vidas. Cuando un comportamiento se multiplica por toda la población, un aparente pequeño cambio tiene el poder de acelerar o frenar una pandemia. Esta situación pone el estudio y análisis de los comportamientos en el centro de las decisiones públicas.

Existen algunos comportamientos que se han adoptado durante la pandemia, entre los que destacan algunos¹:

- Quedarse en casa.
- Mantener la distancia social al menos 2 metros con otras personas.
- Llevar mascarilla.
- Lavarse las manos de forma frecuente por al menos 20 segundos.
- Desinfectar superficies.
- Toser o estornudar hacia el codo.

Algunos de estos comportamientos como lavarse las manos de forma frecuente se desarrollan en base a hábitos ya previamente existentes. Pero otros comportamientos son completamente nuevos, como mantener la distancia social. Esto crea dificultades añadidas para los ciudadanos a la hora de cumplir algunas de estas medidas y nos lleva a la pregunta esencial que se lleva intentando responder en diseño de políticas públicas desde hace décadas: ¿Cómo se crean y consolidan nuevos hábitos en el comportamiento de la población?

Este artículo intenta responder a algunas preguntas y exponer la justificación, implementación y limitaciones del uso de *nudges* para luchar contra el virus. El tema es altamente relevante, ya que como explica la Organización Mundial de la Salud (OMS): «la perspectiva del comportamiento es valiosa para informar la planificación de medidas adecuadas para responder a la pandemia» (OMS, 2020b). De hecho, la OMS ha creado una herramienta online usando la ciencia del comportamiento y está contratando expertos en el terreno (OMS, 2020a)².

La experiencia de la OMS durante años, enfrentándose a diferentes pandemias, les ha expuesto la importancia de contener epidemias cambiando comportamientos. En estos casos, las medidas son mucho más cognitivas que médicas. Los *nudges* (o impulsos, en castellano) son estímulos que conscientemente se sitúan en el entorno o en los mensajes que reciben los ciudadanos para guiar sus decisiones. Muchos de ellos derivan de la investigación experimental y están orientados a mejorar la educación o la salud de la población (Hummer & Meadche, 2019). Son herramientas necesarias para consolidar los hábitos de comportamiento, especialmente tras la primera ola de contagios cuando los ciudadanos dejaron de sentir el riesgo inmediato y existe una sobrecarga psicológica por el shock de la situación.

En la siguiente sección se presentan las razones por las cuáles los *nudges* pueden ser una herramienta útil en ciertos contextos, complementarias a las actuales restricciones que no siempre han conseguido los objetivos esperados. A continuación, la sección 3 observa en más detalle la justificación teórica y mecanismos psicológicos que llevan al cambio de comportamiento en una pandemia y cómo se pueden usar para diseñar *nudges*. La sección 4 presenta una serie de *nudges* desarrollados durante los primeros meses de la pandemia en diversos países, específicamente para mantener la distancia social y lavarse las manos de forma regular. A continuación, la sección 5 recopila las lecciones de los *nudges* existentes para informar el posible diseño de futuras intervenciones públicas. Finalmente, la sección 6 presenta las conclusiones y limitaciones del uso de *nudges* para enfrentar la pandemia de la COVID-19.

¹ La lista de los principales comportamientos recomendados se puede encontrar en la web de la Organización Mundial de Salud: "Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public". Disponible en: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public>.

² El proceso de selección de expertos de la OMS se puede encontrar en "Call for experts on behavioural insights and sciences for public health" del 3 de Marzo 2020. Disponible en: <https://www.who.int/news-room/articles-detail/call-for-experts-on-behavioural-insights-and-sciences-for-public-health>.

2. ¿POR QUÉ NECESITAMOS NUDGES? LIMITACIONES DE LAS RESTRICCIONES PARA INCENTIVAR COMPORTAMIENTOS

Introducir nuevos comportamientos en la población ha sido históricamente un reto complejo para los decisores públicos. La mayoría de las medidas que han buscado incentivar comportamientos positivos se han basado tradicionalmente en ofrecer incentivos positivos, como pequeñas recompensas económicas, o negativas como multas, sanciones o prohibiciones (Thaler & Sunstein, 2009).

En España, las medidas para incentivar el cambio de comportamiento frente a la COVID-19 han seguido esta línea. Durante los últimos meses, se ha creado un nuevo cuerpo normativo desarrollando sanciones por algunas actividades que pueden aumentar el riesgo de contagio, por ejemplo, prohibiendo reuniones de más de 10 personas. Cada comunidad autónoma ha decidido cuál es el castigo proporcional por algunos de estos comportamientos, que pueden llegar hasta los 3.000 euros por ir a una fiesta sin mascarilla (Bohórquez, 2020). Estas medidas sancionadoras habrían sido incomprensibles y políticamente inviables si no hubiéramos sufrido la peor catástrofe sanitaria en más de 100 años.

El problema es que muchas de estas medidas no son negativas de por sí, ni parecerían sancionables en condiciones normales. Es más, son parte natural del comportamiento básico de los individuos, que además mejoran enormemente su situación psicológica en un momento donde más se necesita. Reunirse con amigos, socializar, es un elemento esencial del ser humano y preséntalos de forma permanente como un comportamiento punitivo puede crear efectos perversos (Umberson & Montez, 2010).

En general, los españoles han respondido adecuadamente y cumplieron con las peticiones de las autoridades sanitarias. La mayoría de los españoles cumplieron con las estrictas medidas impuestas durante los peores meses de la pandemia. Esto se observa en varios indicadores, como lo datos de movilidad presentados por Google, que mostraron que el 90 % de los españoles no se movió de su zona durante el confinamiento, un porcentaje más alto que otros países de su entorno (Google, n. d.).

De igual forma, el uso de mascarillas se ha generalizado antes incluso de imponer su obligatoriedad en la mayoría de las comunidades autónomas. Según datos del centro demoscópico YouGov, España fue el país que tuvo un crecimiento exponencial más rápido en el uso de mascarillas y el país europeo cuyos ciudadanos afirmaban estar más dispuestos a usarlas (Smith, 2020).

Sin embargo, el nuevo aumento de los contagios y el enorme impacto que han tenido los rebotes ha llevado a considerar si este enfoque es el más adecuado. Al no tener evidencia clara de qué está causando la mayoría de los rebotes, las autoridades están imponiendo restricciones y medidas punitivas sobre la población. Sin embargo, otros países con medidas mucho más laxas en el cumplimiento de estos comportamientos han tenido rebotes más controlados y gestionables que España, lo que hace indicar que no solo es una cuestión de imponer de forma estricta la obligatoriedad del uso de mascarillas en todos los espacios y la distancia social. La comunidad médica está de acuerdo en que estos comportamientos son esenciales, pero también hay otros elementos sistémicos. De hecho, un buen número de expertos médicos en España concuerdan en que las capacidades de rastreo y de respuesta en la atención primaria, así como recursos sanitarios o ventilación adecuada son las principales causas de por qué en España hemos sido incapaces de controlar los rebotes (Güell, 2020). Sorprendentemente, la mayoría de ellas no tienen vinculación con el comportamiento ciudadano, sino que su respuesta es institucional y política.

De hecho, a nivel internacional hay expertos médicos pidiendo un cambio de enfoque generalizado. Julia Marcus, epidemióloga y profesora de la Harvard Medical School argumenta que es normal que, aunque las reuniones sociales sin tomar las medidas nos puedan producir indignación, castigarlas por ley llevaría aumentar la injusticia y no reduciría el número de infecciones (Marcus, 2020).

Estos expertos argumentan que existen casos de criminalización de comportamientos para evitar la propagación de un virus que no han funcionado. Por ejemplo, exponer a alguien al VIH –incluido con actividades sexuales que no suponen ningún riesgo– es un crimen en países como Estados Unidos o Canadá (Hasenbush et al., 2015). Y según la mayoría de expertos médicos, estas leyes han sido un completo fracaso, especialmente para proteger a comunidades marginadas y vulnerables (The Lancet HIV, 2018).

Como con el VIH, la COVID-19 no actúa igual en todas las clases sociales (Ford et al., 2020). Por tanto, la criminalización de estas actividades afectará más a los grupos vulnerables. En Nueva York, la policía demanda cumplir las medidas de distanciamiento social y casi todos los arrestos son entre la comunidad negra y latina. Incluyendo casos con presencia de violencia policial (Southall, 2020). En España y otros países europeos, algunos discursos públicos fueron en la línea de señalamiento de algunas poblaciones, como

jóvenes, inmigrantes o trabajadores del campo³. Existen casos muy destacados, como el pueblo en la Isla de Gran Canaria que montó barricadas para impedir la entrada de inmigrantes por riesgo de contagio, aunque todos habían dado negativo en los test (Álamo, 2020).

Alternativamente, en algunas regiones como el Distrito de British Columbia en Canadá, se ha vinculado su bajo nivel de contagios con el enfoque llevado por las autoridades y su intención de no involucrar a la policía más de lo necesario (Obliko, 2020). La responsable de salud de la provincia canadiense, en base a su amplia experiencia con el Ébola, argumenta que la mejor forma de promover comportamientos positivos durante emergencias sanitarias es por medio de una comunicación clara y empática, no con medidas punitivas (Porter, 2020).

Bajo estas circunstancias, sería útil considerar un enfoque complementario al de las restricciones que permita en cierta medida relajar algunas de estas medidas cuando sea posible, pero sin que eso conlleve un aumento automático de las infecciones. Para ello, los *nudges* pueden ser un instrumento adicional en la caja de herramientas de los decisores públicos.

3. COMPORTAMIENTOS VIRALES. SESGOS Y MECANISMOS PSICOLÓGICOS DE COMPORTAMIENTO DURANTE UNA PANDEMIA

Cuando se diseñan soluciones públicas, es fácil reconocer barreras físicas y económicas que impiden su cumplimiento, pero los decisores se olvidan de las barreras psicológicas de forma regular. En general, la población tiende a pensar las elecciones sobre su comportamiento, especialmente en momentos de pandemia mundial, están basadas puramente en decisiones racionales, alimentadas en la mejor información posible. Pero la evidencia de la ciencia del comportamiento y psicología social demuestra que este no suele ser el caso (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). Para diseñar un nudge que sea efectivo, antes hay que analizar los comportamientos deseables y entender cuáles son las barreras que están impidiendo su cumplimiento.

Un elemento central en el estudio de barreras psicológicas durante una pandemia es el tipo de comunicación y estrategias llevadas a cabo para informar de forma efectiva a la población. Expertos en pandemias han investigado este elemento, destacando la dificultad que implica que la comunidad comprenda estos mensajes basados en la salud pública. No solo centrados en protegerse a uno mismo, sino en proteger a los demás. Por ello, se han creado herramientas como la Communication for Behavioural Impact (COMBI), una herramienta para mejorar la comunicación basada en *nudges* (OMS, 2012).

Encontrar el nudge correcto no consiste en probar todas las estrategias psicológicas a la vez ni en copiar los que funcionaron en otros espacios y replicarlos sin más. Se necesita una revisión previa detallada del contexto y de la situación en el que se quiere aplicar, entendiendo las barreras existentes en ese espacio o grupo poblacional (Martela & Riekkii, 2018). Los expertos en economía del comportamiento y diseño de *nudges* insisten que la primera pregunta a responder es qué tipo de sesgos cognitivos existen y dificultan la adopción de comportamientos positivos en esa localización geográfica o sector de la población (Abendroth-Dias, 2020).

Para entender cuáles son las barreras que están confrontando con esos comportamientos, existen modelos como el modelo COM-B de la University College of London que facilita dicho análisis (West & Michie, 2020). Según el modelo, para que la población introduzca nuevos comportamientos se necesitan tres condiciones: Capacidad, Oportunidad y Motivación. Esto significa que, por ejemplo, la población debería conocer cómo lavarse las manos de forma correcta, tener agua y jabón cerca, y entender la importancia de dicha acción para luchar contra la COVID-19. Observando dicho modelo, podemos investigar qué barreras existen para comportamientos específicos en un grupo particular de población.

Existen, sin embargo, elementos que añaden dificultad al análisis. La teoría psicológica expone que la mayoría de los seres humanos tiene tres necesidades psicológicas básicas, que se pueden encontrar en la mayoría de los contextos, países y poblaciones. Son la necesidad de autonomía, de competencia y de relacionalidad o parentesco (Ryan & Deci, 2017). La autonomía implica la capacidad de tomar decisiones sobre las propias necesidades. La competencia implica la interacción con el entorno y reconocer la posibilidad de marcar la diferencia. Y la relacionalidad es la necesidad de conexión con otras personas. Todos los individuos, independientemente de su personalidad y situación, tienen estas necesidades psicológicas (Michie et al., 2011).

³ Para conocer el caso de Italia como ejemplo, véase el artículo del New York Times, "As Coronavirus Reappears in Italy, Migrants Become a Target for Politicians". URL: <https://www.nytimes.com/2020/08/28/world/europe/coronavirus-italy-migrants.html>.

Parte de lo que hace tan complejo el cambio de comportamiento para enfrentar a la COVID-19 es que los cambios que se buscan afectan de una u otra manera a estas necesidades psicológicas. Un nudge efectivo necesitará ser diseñado para aumentar el sentimiento de autonomía, competencia y relacionalidad, mientras intenta cubrir las barreras del cambio de comportamiento. Además, hay que considerar las circunstancias antropológicas específicas de cada territorio, que pueden incluir en la motivación de los ciudadanos a cumplir con ciertas medidas.

Dada la naturaleza de la pandemia, que demanda intervenciones que motiven el cambio de comportamiento a nivel macro y entre varios sectores, se han presentado varios *nudges* y otras intervenciones en varios países que motiven a adoptar estos comportamientos, basados en normas sociales, deber cívico, empatía y confianza en la ciencia. La investigación ha sido rápida y se actualiza con mucha regularidad, de forma que los resultados hay que tomarlos con precaución. En la siguiente sección se presentan algunos ejemplos que se han desarrollado durante los primeros 6 meses de la pandemia.

4. EJEMPLOS DE NUDGES PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA DE LA COVID-19

Algunas organizaciones y gobiernos locales y nacionales ya han comenzado a investigar la aplicación de *nudges* en sus regiones. Por ejemplo, el Behavioural Insights Team (BIT) ha desarrollado aproximadamente 40 experimentos entre más de 80,000 personas probando diferentes *nudges* en temas claves como el lavado de manos, mascarillas y mantener la distancia social (Halerm & Harper, 2020).

La comunicación durante una pandemia es clave y el uso de diferentes mensajes puede tener efectos muy diferentes. Desde las grandes campañas gubernamentales para incitar a la gente a quedarse en casa, hasta pequeños pósteres y folletos que incentiven a lavarse las manos de la forma correcta.

A simple vista, el uso de uno u otro mensaje puede parecer un asunto menor en momentos tan críticos como el actual. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que es una cuestión a tener en cuenta si queremos que los recursos públicos dedicados a luchar contra la pandemia sean efectivos y reduzcan los contagios al menor coste posible, tanto económico y psicológico.

La forma para evaluar la efectividad de los *nudges* se basa normalmente en experimentos rigurosos, también conocidos como ensayos controlados aleatorios (Randomised Controlled Trial en inglés, o RCT). Los RCTs son considerados como el «estándar de oro» en la evaluación de impacto de políticas públicas. Ofrecen la posibilidad de comparar una intervención o un mensaje específico a un grupo de población, frente a un grupo de control elegido aleatoriamente que no recibe este mensaje. Con un experimento bien diseñado y con suficiente poder estadístico (una muestra grande y representativa), se asegura que no hay variables externas influyendo en el resultado. Por tanto, cualquier diferencia entre el grupo de tratamiento (que recibe el nudge) y el grupo de control es exclusivamente causada por el impacto del nudge.

Para probar los *nudges* de forma rápida y sencilla, muchos gobiernos se han sostenido en experimentos online, conocidos como «A/B test», donde una muestra poblacional se divide en dos o más grupos aleatoriamente, y cada uno recibe un mensaje diferente vía email, SMS, redes sociales o carta postal.

Durante los últimos meses, se han elaborado experimentos sobre *nudges* en diferentes materias. Una selección de los *nudges* más relevantes se presentan a continuación.

4.1. Nudges para promover el lavado de manos

Lavarse las manos es un hábito sanitario que ya se recomendaba antes de que la pandemia hiciera estragos en la población. Sin embargo, muchos estudios han demostrado la dificultad de hacerlo de forma efectiva y consistente (De Buck et al., 2017).

En 2008, un estudio en Reino Unido demostró que el 28% de personas que se encontraban de camino al trabajo tenían bacterias fecales en sus manos (Judah et al., 2010). Este ha sido un problema generalizado, que se ha encontrado hasta en profesionales sanitarios. Un 70% de las infecciones en hospitales, que matan casi a 100.000 personas al año en Estados Unidos, podrían evitarse si los profesionales sanitarios siguieran los protocolos sanitarios recomendados, incluyendo el lavado de manos (Umscheid et al., 2011).

Se han probado diversas intervenciones para motivar a la gente a lavarse las manos de forma consistente. (Vindigni et al., 2011). Muchas han resultado difíciles de evaluar, ya que la gente tiende a reportar mayor lavado de manos del que hace realmente y muchas veces es complicado mantener esos comportamientos en el tiempo (Manun'Ebo et al., 1997).

Este tipo de comportamientos son difíciles de explicar desde una perspectiva puramente utilitarista. Si fuera un problema exclusivamente de acceso físico al recurso, no tendría por qué estar relacionado con una barrera cognitiva. De hecho, la evidencia demuestra que ofrecer más puestos de lavado tiene un efecto positivo en el aumento de esta práctica (Pickering et al. 2018). Sin embargo, no es suficiente para extender su uso generalizado, ya que existen razones cognitivas más complejas que limitan esta práctica.

Se han considerado explicaciones teóricas basadas en economía del comportamiento sobre cuáles son las barreras cognitivas que nos dificultan hacer el lavado de manos de forma efectiva. En este caso, se cumplen las condiciones de capacidad, oportunidad y motivación necesarias para motivar el cambio de comportamiento con el uso de *nudges*.

Existe evidencia demostrando que las limitaciones de atención y esfuerzo naturales a cualquier ser humano afectan a este tipo de medidas que son aparentemente sencillas. Fatiga, agotamiento psicológico, procrastinación y otros sesgos afectan a nuestra habilidad de cumplir con el lavado de manos en condiciones normales (Dai et al., 2015). Es un claro ejemplo de lo que se conoce como la brecha entre intención y cumplimiento: Aunque tengamos la intención de lavarnos las manos, en el contexto inmediato no lo hacemos (Sheeran & Webb, 2016). En época de pandemia, puede ser que la atención de los ciudadanos esté puesta en otras medidas más visibles como la mascarilla, lo que hace que accidentalmente le quiten importancia al lavado de manos. Con esta información, la ciencia del comportamiento ofrece una sólida base para diseñar *nudges* que confronten con las barreras reales de la población a la hora de lavarse las manos.

Un nudge en forma de recordatorios en el momento adecuado pueden ayudar a romper con esa brecha. En Reino Unido se experimentó con el uso de diferentes *nudges* en dispensadores de jabón en estaciones de tren. El más efectivo, basado en el uso de normas sociales y comportamiento socialmente aceptable, aumentó el uso de jabón más de un 10% (Judah et al., 2009). En este caso, el elemento de relacionalidad demostró ser particularmente importante, aunque el impacto de los *nudges* variaba enormemente por género.

Ya cuando la pandemia estaba presente, BIT estudió sobre la población británica el efecto de diferentes *nudges* que se llevaron a cabo en varios países. Se evaluaron 7 folletos utilizados por las autoridades de sus respectivos países, para identificar cuáles son los principios clave que ofrecían un mejor desempeño, tanto en intención de cumplir con las instrucciones como en valoración y memorización del mensaje (Egan, 2020).

Todos los mensajes mostraban diferentes diseños y formas de lavarse las manos para hacer frente a la COVID-19. Algunos utilizaban infográficos más llamativos, otros se centraban en usar menos texto o en explicar paso a paso como debía de hacerse el lavado de manos correcto. De todos ellos, los que tuvieron mejor recepción los utilizados por las autoridades de Taiwan, Singapur y Reino Unido. Los tres tenían en común que explicaban en sencillos pasos y de forma visual cómo lavarse las manos correctamente, de forma que ampliaban la autonomía de los receptores.

Cuando los gobiernos comunican sobre este tipo de ejercicios, tienen que enfrentar un difícil equilibrio entre proveer de suficiente información a los ciudadanos, pero no demasiadas que sea abrumador para el receptor y pierda el interés. Recientemente en Bangladesh, se presentaron diferentes *nudges* en estaciones de lavado de manos a las afueras de mezquitas, mercados y estaciones de autobús. Un grupo de investigadores experimentó con los *nudges* sobre más de 2000 personas y llegaron a la misma conclusión: Ofrecer una guía visual paso a paso aumentaba el lavado de manos (Brown et al, 2020). Sin embargo, añadir demasiados detalles acaba obstaculizando la eficacia del mensaje, ya que el sentimiento de autonomía quedaba eclipsado por otras barreras cognitivas. El mensaje más efectivo conseguía aumentar en 10 puntos porcentuales la probabilidad de que las personas recordaran cómo lavarse las manos adecuadamente (no olvidarse de las palmas y los pulgares, así como hacerlo durante 20 segundos). Pero añadir más pasos al proceso llevaba a que casi unos 5 puntos porcentuales menos recordaran alguno de los detalles mencionados.

Los *nudges* también pueden ser muy valiosos para promover el lavado de manos en los colegios y universidades. En Filipinas se habían probado una serie de campañas de comunicación que aumentaron la sensibilización sobre el lavado de manos, pero que no consiguieron realmente aumentar su uso efectivo (De Bruck et al., 2017).

Tras varios fracasos, el Departamento de Educación colaboró con UNICEF y otras organizaciones para probar una serie de *nudges* en la clase que incentivaran a los niños a lavarse las manos. La intervención, que buscaba aumentar la autonomía y relacionalidad de los estudiantes, consistía en dibujar un sendero en el suelo con huellas que llevara a los niños hasta la zona de lavado de manos, donde se pusieron una imagen de ojos observando que los niños se lavaban bien. Además, se incluyó un póster con información sobre cómo lavarse y una flecha señalando el uso del jabón. Estos *nudges* aumentaron 17 puntos porcentuales el lavado de manos en comparación con el grupo de control tras cuatro meses después de su colocación (Huang et al, 2020).

Este nudge aparentemente simple y muy barato (60 \$ por escuela), resultó tener un efecto mucho más grande y significativo que otras medidas y *nudges* basados en aumentar el sentimiento de competencia que se habían evaluado previamente en colegios.

En otras ocasiones, no solo importa el mensaje y quién lo recibe, sino quien lo envía. Esto se debe a que una norma social es un conjunto de comportamientos individuales que una población entiende como socialmente aceptada por el resto o no. Si el mensaje es recibido por gente de alto prestigio social, puede tener mayor efecto que viniendo de una cuenta oficial ya que aumenta el sentimiento de relacionalidad, como ha ocurrido en otras áreas de comunicación política (Hayes, 2008).

En India, un grupo de investigadores entre los que se encuentra el reciente Premio Nobel de Economía Abhijit Banerjee, evaluaron un nudge presentado por el mismo Banerjee, un personaje muy conocido en India desde que ganó el Nobel. 25 millones de indios recibieron un SMS con un clip de 2.5 minutos, donde Banerjee les pedía personalmente que reportaran si tenían síntomas a las autoridades sanitarias. Diferentes modelos de nudge fueron presentados y comparados con un grupo de control de 3 millones de individuos, que solo recibieron información dirigiéndoles a fuentes de información pública para saber más sobre cómo actuar frente a la pandemia (Banerjee et al., 2020).

El nudge surtió un efecto estadísticamente significativo en los principales indicadores: Dobló el número de registros de síntomas a las autoridades, redujo el movimiento entre diferentes poblaciones casi un 20 % y aumentó el lavado de manos un 7%. Incluso aumentó un 2 % el uso de mascarillas, algo que ni siquiera se mencionaba en ninguno de los *nudges*.

De esta forma, podemos saber que el rol de los comunicadores tiene un enorme efecto que los diferentes gobiernos deberían considerar si quieren mejorar su comunicación con el cumplimiento de las medidas higiénicas. Además, dada la experiencia previa sobre intervenciones para promocionar el lavado de manos, otro elemento altamente efectivo es intentar convertirlo en un acto habitual.

Los hábitos son acciones que tomamos sin ser plenamente conscientes. Comparar el lavado de manos con un comportamiento habitual y automático puede resultar en un uso más extenso (Aunger et al., 2010). Un nuevo póster del gobierno británico va en esta línea, vinculando el lavado de manos con actividades regulares: Ir al trabajo, sonarse de la nariz y comer⁴.

Esta idea también parece haber funcionado para aumentar el uso de mascarillas. Un experimento reciente en Illinois, Estados Unidos, parece indicar que vincular el uso de mascarillas con medidas de protección existentes y muy extendidas, como ponerse el cinturón o un casco, puede aumentar ampliamente su uso. Ninguno de los otros mensajes y estrategias que probaron las autoridades tuvo un efecto estadísticamente significativo a la hora de persuadir a los americanos a ponerse la mascarilla, aun sabiendo que pueden estar sujetos a multas si no las llevan puestas (Wittenberg, 2020).

4.2. Nudges para incentivar a la población a quedarse en casa

Durante los peores momentos de la pandemia, muchos gobiernos instaron a sus ciudadanos a aislarse en casa y no salir si no es por razones de urgencia. Esta medida logró reducir la curva de contagios en los peores momentos de la pandemia, pero también ha tenido muchos efectos negativos, tanto económicos como psicológicos. La evidencia demuestra que los efectos mentales de la cuarentena son extensos, substanciales y pueden mantense en el tiempo, aunque la cuarentena haya acabado (Brooks et al., 2020). Por ello, la forma de comunicar sobre este tipo de medidas necesarias pero muy duras es crucial.

Algunos gobiernos locales en Estados Unidos se dispusieron a probar diferentes *nudges* que sirvieran para incentivar a la gente a mantener la distancia social y aislarse en casos necesarios. Existen experimentos en más de 10 ciudades de USA y los resultados están empezando a emerger (Bloomberg Cities, 2020). Ciudades como Fayetteville, Kansas City y Newark han usado diferentes pósteres y folletos, así comunicación online y en redes sociales.

En Newark, el mensaje más efectivo basado en el sentimiento de relacionalidad decía: «Los trabajadores que están en primera línea están poniendo su vida en riesgo para mantenerte a salvo. Es tu deber quedarte en casa y ayudar a proteger a otros durante esta crisis». La gente afirmó entender este mensaje de forma más clara que otros, y les ayudó más a recordar las guías de actuación a seguir.

⁴ El poster se puede consultar en: https://www.britishports.org.uk/system/files/circulars/2020.03.09_a4_poster.pdf.

En Nueva Orleans, se probaron variaciones del mismo SMS pero apoyado en diferentes normas sociales. El mensaje más sencillo «Quédate en casa. Salva vidas», se comparó con otros dos *nudges*, uno centrado en la responsabilidad y obligación («Es tu deber quedarte en casa»), y el sentimiento de reciprocidad («Enfermeros, doctores y personal sanitario van a trabajar por ti. Quédate en casa por ellos»). De nuevo, el mensaje de reciprocidad resultó ser el más efectivo (Bloomberg Cities, 2020).

En Europa, durante la primera ola la mayoría de gobiernos nacionales y locales usaron mensajes similares para incentivar a la gente a quedarse en casa. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Roma experimentó con diferentes *nudges* en el peor momento de la pandemia y encontró que, entre los jóvenes, el mensaje sobre externalidades («puedes infectar a 45 personas») y normas sociales («la mayoría de italianos piensa») llevó a más italianos a quedarse en casa. Pero estos *nudges* no influían tanto a otros grupos de población (Schinalia et al., 2020).

En Reino Unido, también están probando varios *nudges* entre población objetivo. Específicamente, incitando a aquellos que mostraban síntomas a que se aislaran rápidamente, al igual que las personas con vulnerabilidades previas.

El sistema de salud británico (conocido por siglas en inglés, NHS) está experimentando con varios tipos de SMS, justificados en diferentes comportamientos (Burd & Coleman, 2020). El NHS llegó a enviar en total 7 millones de SMS en una semana con diferentes *nudges*. Previo al experimento, comprobaron la disposición de los británicos a recibir SMS por parte del NHS, y los resultados fueron esperanzadores: El 85% estaba de acuerdo en recibir mensajes para estar informados, incluso el 60% decía estar de acuerdo con recibir uno al día. Usar canales de comunicación alternativos y más directos en momentos de urgencia tiene un impacto fuerte sobre la población y el uso de SMS puede ser una herramienta útil para mejorar la comunicación directa con la población.

De hecho, el experimento ha ofrecido una enorme cantidad de información extra al servicio de salud. En el SMS se pedía a los receptores que respondieran al mensaje informando sobre su situación y si tenían síntomas, para ver cómo estaban evolucionando, ayudando al servicio de salud a prever y organizar cuanto gente ingresaría en las próximas semanas, de forma que se supieran cuantos recursos iban a necesitar. Además, se analizó las respuestas que recibieron de los SMS para identificar cuáles eran las principales preocupaciones sanitarias de los ciudadanos y poder darles respuesta.

Los *nudges* son una herramienta útil para encomendar a la gente a quedarse en casa en los peores momentos de la pandemia siempre y cuando se cumplan las condiciones de capacidad, oportunidad y motivación. Además, la evidencia demuestra que ofrecer una explicación clara y racional sobre por qué es necesario el aislamiento de una parte de la población puede proteger sobre los efectos psicológicos de la cuarentena, protegiendo la salud mental y el bienestar de aquellos que tienen que mantenerse aislados (Brooks et al., 2020).

Pero los *nudges* pueden ser útiles tanto durante la época de confinamiento, como a la hora de comunicar cómo se pretende salir de ella. La comunicación gubernamental en esos casos debe tener en cuenta el enorme esfuerzo demandado. Aumentar la confusión y posible extensión de esas medidas podría tener efectos negativos en su cumplimiento.

En Italia, se observó que ir comunicando extensiones de la cuarentena aumenta las probabilidades de que la gente no cumpla con las medidas de confinamiento, ya que produce expectativas que acaban por no cumplirse y crean más confusión. Sin embargo, el mismo estudio demostraba que informar desde el inicio un mayor plazo de cuarentena, aunque luego acabe reduciéndose si las condiciones mejoran, aumentaba la probabilidad de cumplimiento. (Briscese et al., 2020)

5. PATRONES IDENTIFICADOS Y ESTRATEGIAS DE ÉXITO PARA DISEÑAR NUDGES DURANTE LA COVID-19

Como se ha visto en los ejemplos mencionados en la sección anterior, el diseño específico e información provista por los *nudges* tiene un gran efecto en su éxito y cumplimiento, especialmente cuando se desbloquea un motivador cognitivo incentivado por el sentimiento de relacionalidad, autonomía o competencia (Michie et al., 2011). Además, otros elementos como el emisor o el grupo receptor son muy relevantes a la hora de mejorar la eficiencia de la comunicación gubernamental para enfrentar la COVID-19. Algunos patrones a considerar para mejorar la comunicación gubernamental y los *nudges* son:

Segmentar mensajes por diferentes grupos demográficos: No todos los grupos poblacionales son igualmente propensos a ser influidos por los *nudges*, ya que el sentimiento de competencia o relacionalidad

puede actuar de forma diferente. Por tanto, en ocasiones es necesario focalizar los esfuerzos de manera efectiva en grupos específicos, por ejemplo, los jóvenes (BIT, 2020).

Las personas jóvenes, especialmente los hombres, tienden a recordar menos contenido de los mensajes gubernamentales y su puntaje de retención es menor. En general, las personas jóvenes pasan menos tiempo leyendo los materiales y comunicaciones oficiales. Además, son los que tienen a declarar una menor conformidad con las instrucciones (Roy-Chowdhury et al., 2020). Por tanto, se necesitan más estudios e información que nos permitan dirigirnos a esos grupos de forma más específica.

Por ejemplo, un estudio centrado en los jóvenes de Estados Unidos encontró que los *nudges* señalando el riesgo para personas mayores tenía poco efecto en cambiar sus actitudes y comportamientos, por lo que el sentimiento de relacionalidad no surtió efecto en esta dirección (Utych & Fowler, 2020). Sin embargo, señalar también el riesgo para adultos jóvenes hizo que los jóvenes consideraran el coronavirus como un riesgo mayor.

Reducir la carga cognitiva: La carga cognitiva que las personas pueden atender en situaciones normales es limitada. En momentos de pandemia donde los niveles de ansiedad, frustración e incertidumbre aumentan exponencialmente, la carga cognitiva que podemos soportar se vuelve aún menor y por tanto el sentimiento de autonomía se limita.

Una comunicación gubernamental efectiva que logra la atención de los ciudadanos, es aquella que demanda menor esfuerzo psicológico. Una mala comunicación gubernamental que aumente la incertidumbre, tenga poca claridad y convicción puede tener efectos muy adversos en situaciones de urgencia (Burd & Coleman, 2020).

Usar comunicación clara y directa: Es crucial atender elementos que favorezcan la limitación de la atención, como reducir el lenguaje complejo y los puntos de fricción. Por tanto, mensajes claros que pongan la acción clave primero, y que sean cortos y directos ayudarán a su fácil comprensión.

En Reino Unido, el mismo mensaje usado para lavarse las manos con 52 palabras tenía peor grado de retención que con 34 palabras (BIT, 2020). A veces, incluso el uso exclusivo de imágenes puede ser más útil, como hicieron en Portland con un póster para ayudar a mantener la distancia social (Bloomberg Cities, 2020).

Evaluar de forma continua: La situación reciente está cambiando de forma dramática en muy poco tiempo. Tanto que a veces es difícil para los ciudadanos seguir todos los cambios, nuevas restricciones y demandas. Esto incrementa la confusión entre la población y puede hacer que algo que funcionaba al principio de la pandemia no funcione más adelante (Everett et al., 2020).

Por ejemplo, un experimento que midió 3 diferentes *nudges* basados en diferentes comportamientos sociales (enfaticando el beneficio personal, el beneficio social o ambos) tuvo resultados diferentes a lo largo de la evolución de la pandemia: A principios de marzo, el nudge centrado en el beneficio público y social tuvo más impacto que los otros dos. Sin embargo, a finales de abril volvieron a replicar el experimento y se observó que los tres mensajes pasaron a ser igualmente efectivos (Jordan et al., 2020).

Por eso es necesario medir y evaluar de forma continua cuál es la mejor forma de comunicación en cada contexto. *Nudges* basados en mostrar una víctima identificable de la COVID-19, u otros basados en la sensación de deber y reciprocidad pueden funcionar mejor en ciertos momentos y solo en algunas poblaciones. En otras incluso podría crear el efecto contrario al deseado. Por eso, es clave crear un sistema que permita la evaluación constante.

Contextualizar mensajes al nivel adecuado: Como se ha mencionado, el momento y el lugar es clave para saber que un nudge pueda funcionar, al igual que la dirección del comportamiento que se quiera fortalecer. Pero es importante reconocer la pandemia de la COVID-19 es un evento mundial, que está afectando a todas las partes del mundo con mayor o menos dureza, pero que ha trastocado la estabilidad de todo el planeta.

Por tanto, encuadrar el problema del coronavirus como algo excesivamente local puede no tener los efectos deseados para mejorar el cumplimiento de las medidas de contención del virus, ya que el sentimiento de relacionalidad necesario para el cambio de comportamiento no se orienta en esa dirección. Muchos *nudges* que se han evaluado intentaron dar una perspectiva local y de comunidad. En Estados Unidos, ciudades como Nueva Orleans quisieron recordar los mensajes de la época del Huracán Katrina para activar a la sociedad; en Kansas se usaron *nudges* con la imagen de un famoso quarterback local, para aumentar la familiaridad de los ciudadanos. Sin embargo, ninguno de estos mensajes fue realmente efectivo (Bloomberg Cities, 2020).

En general, los mensajes simples o que buscaban despertar el sentido del deber entre la población e incidían en el elemento social fueron más efectivos que los mensajes localistas e individuales. Por tanto, un nudge efectivo tendrá un equilibrio basado en los comportamientos que se quieran promover, que respondan a una motivación concreta pero que no parezcan responsabilidad única de ese grupo poblacional.

Usar mensajes positivos y empáticos: Los nudges que se han desarrollado estos meses parecen indicar que los mensajes sociales y de beneficio público tienen mejor recepción que los únicamente basados en interés individual o en resaltar el elemento de obligatoriedad de cumplimiento. En general, la comunicación positiva y empática aumenta la motivación y ofrece buenos resultados en los lugares donde se ha probado. Especialmente si venían acompañados de cierto grado de flexibilidad y comprensión por parte de las autoridades, como ocurrió en Holanda o en Canadá⁵.

6. CONCLUSIÓN: IDEAS Y LIMITACIONES EN EL USO DE NUDGES PARA ENFRENTAR LA COVID-19

El uso de nudges para enfrentar la pandemia de la COVID-19 ofrece un planteamiento complementario al enfoque generalizado, más basado en el uso de herramientas coercitivas. Aquellas zonas y lugares donde los nudges se han usado, se han provisto de evidencia e información útil para mejorar la calidad de la comunicación gubernamental y ha facilitado a los ciudadanos el procesamiento de información urgente y necesaria para el cambio de comportamiento efectivo.

Hay muchos otros terrenos donde los nudges podrían ofrecer aprendizajes útiles y optimizar las estrategias nacionales para la reducción de las medidas restrictivas y de confinamiento. Por ejemplo, promocionando la adopción de apps de rastreo, uso de mascarillas de forma adecuada, o evitar su malgasto y desperdicio para no contaminar el medioambiente. También sería una herramienta enormemente útil para incentivar a los ciudadanos a vacunarse contra la COVID-19 cuando el acceso a las vacunas sea generalizado.

El uso de este enfoque no significa que algunas prohibiciones y restricciones legales no sean necesarias en ciertos casos. Ambos enfoques pueden compenetrarse y utilizarse en los momentos, ocasiones y lugares donde vayan a ser más efectivos. Los nudges pueden ser particularmente efectivos para incentivar comportamientos, especialmente cuando no estamos hablando de un momento puntual de urgencia, sino de un comportamiento que se tendrá que desarrollar durante meses (Hummel & Maedche, 2019). Pero para momentos excepcionales de colapso sanitario, tendrán que venir acompañados con medidas más restrictivas ya que, por sí solos, es poco probable que vayan a ser suficientemente eficaces.

El enfoque usado por los nudges también cuenta con limitaciones añadidas. Algunos expertos en el diseño de nudges fueron presa de sus propios sesgos y al comienzo de la pandemia minimizaron enormemente su peligro⁶. Incluso en países donde este enfoque se ha utilizado de manera más generalizada, como Reino Unido, los nudges han servido como cabeza de turco para justificar errores políticos que nada tenían que ver con la estrategia basada en la ciencia del comportamiento (The Guardian, 2020). Por tanto, el uso de este enfoque puede causar problemas y servir como justificación para que los responsables políticos no tomen las decisiones necesarias en cada momento.

En definitiva, el uso de nudges durante una pandemia puede ofrecer grandes ventajas si se utiliza de forma inteligente y moderada. Centrada específicamente donde la evidencia empírica demuestre que tiene mayor efectividad. En esos casos, podría servir de alivio para los ciudadanos en algunos terrenos, de forma que no sientan el peso de las prohibiciones constantes y disfruten de flexibilidad y libertad el mayor tiempo posible, aún en tiempos de pandemia mundial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abendroth-Dias, K. (27 de abril de 2020). *Can behavioural science prepare us for the next pandemic?* Apolitical. Consultado el 14 de junio de 2020. https://apolitical.co/en/solution_article/can-behavioural-science-prepare-us-for-the-next-pandemic
- Álamo, S. (5 de agosto de 2020). *La Policía se abre paso entre los vecinos de Tunte y consigue alojar a los migrantes en el centro previsto.* Eldiario.es. Consultado el 13 de agosto de 2020. https://www.eldiario.es/canariasahora/365-dias-de-migraciones/vecinos-mantienen-barricada-tension-tunte-pese-59-migrantes-trasladados-dieron-negativo-coronavirus_1_6149862.html

⁵ Algunos ejemplos se pueden encontrar en Sunstein, C. R. (2020): "How to Make Coronavirus Restrictions Easier to Swallow". URL: <https://www.bloombergquint.com/gadfly/coronavirus-masks-and-social-distancing-can-be-made-more-fun>.

⁶ Véase como ejemplo Sunstein, C. R. (2020): "The Cognitive Bias That Makes Us Panic About Coronavirus" en Bloomberg News Wire. Publicado el 28 febrero 2020. URL: <https://www.bloombergquint.com/gadfly/coronavirus-panic-caused-by-probability-neglect>.

- Aunger, R., Schmidt, W.-P., Ranpura, A., Coombes, Y., Mukiri Maina, P., Nkatha Matiko, C. y Curtisa, V. (2010). Three kinds of psychological determinants for hand-washing behaviour in Kenya. *Social Science & Medicine*, 70(3), 383-391. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.10.038>
- Banerjee, A., Alsan, M., Breza, E., Chandrasekhar, A. G., Chowdhury, A., Duflo, E., Goldsmith-Pinkham, P. y Olken, B. A. (2020). *Messages on COVID-19 Prevention in India Increased Symptoms Reporting and Adherence to Preventive Behaviors Among 25 Million Recipients with Similar Effects on Non-recipient Members of Their Communities* (NBER Working Paper Series, 27.496). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27496>
- BIT (2020). *Crafting effective communications during a crisis* [Webinar: Applying behavioural insights to COVID-19 comms]. Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/our-work/webinars/bit-webinar/>
- Bloomberg Cities (28 de enero de 2020). *Messaging that hits home: 5 tips from tests underway in US cities*. Consultado el 4 de julio de 2020. <https://medium.com/@BloombergCities/messaging-that-hits-home-5-tips-from-tests-underway-in-u-s-cities-9e4f37b4ba63>
- Bohórquez, L. (10 de julio de 2020). *Multas de hasta 3.000 euros por participar en fiestas sin mascarilla*. Cadena SER. Consultado el 6 de agosto de 2020. https://cadenaser.com/emisora/2020/07/10/radio_mallorca/1594380739_413306.html
- Briscese, G., Lacetera, N., Macis, M. y Tonin, M. (2020). *Compliance with Covid-19 Social-Distancing Measures in Italy: The Role of Expectations and Duration* (NBER Working Paper Series, 26.916). National Bureau of Economic Research. <http://doi.org/10.3386/w26916>
- Brooks, S., Webster, R., Smith, L., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N. y Rubin, G. J. (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. *The Lancet, Rapid Review*, 395(10.227), 912-920. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30460-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30460-8)
- Brown, D., Perera, D. y Kettle, S. (7 de agosto de 2020). *COVID-19 prevention: Too much information?* The Behavioural Insights Team. Consultado el 9 de agosto de 2020. <https://www.bi.team/blogs/covid-19-prevention-too-much-information/>
- Burd, H. y Coleman, C. (8 de abril de 2020). *Using behavioural insights to create a Covid-19 text service for the NHS*. En The Behavioural Insights Team. Consultado el 4 de junio de 2020. <https://medium.com/behavioural-insights/using-behavioural-insights-to-create-a-covid-19-text-service-for-the-nhs-e062d4071187>
- Dai, H., Milkman, K. L., Hofmann, D. A. y Staats, B. R. (2015). The impact of time at work and time off from work on rule compliance: the case of hand hygiene in health care. *Journal of Applied Psychology*, 100(3), 846-862. <http://doi.org/10.1037/a0038067>
- De Buck, E., Van Remoortel, H., Hannes, K., Govender, T., Naidoo, S., Avau, B., Vande Veegaete, A., Musekiwa, A., Lutje, V., Cargo, M., Mosler, H.-J., Vandekerckhove, P. y Young, T. (2017). Approaches to promote handwashing and sanitation behaviour change in low- and middle-income countries: a mixed method systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1-447. <https://doi.org/10.4073/csr.2017.7>
- Egan, M., Mottershaw, A., Roy-Chowdhury, V., Tagliaferri, G. y Xu, Y. (23 de marzo de 2020). *Bright infographics & minimal text make handwashing posters most effective – result from an online experiment*. The Behavioural Insights Team. Consultado el 06 de junio de 2020. <https://www.bi.team/blogs/bright-infographics-and-minimal-text-make-handwashing-posters-most-effective/>
- Everett, J. A. C., Colombatto, C., Chituc, V., Brady, W. J. y Crockett, M. (20 de marzo de 2020). *The effectiveness of moral messages on public health behavioral intentions during the COVID-19 pandemic* [Preprint]. PsyArXiv. <https://doi.org/10.31234/osf.io/9yqs8>
- Ford, T. N., Reber, S. y Reeves, R. V. (16 de junio de 2020). *Race gaps in COVID-19 deaths are even bigger than they appear*. Brookings. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/06/16/race-gaps-in-covid-19-deaths-are-even-bigger-than-they-appear/>
- Gigerenzer, G. y Gaissmaier, W. (2011). Heuristic Decision Making. *Annual Review of Psychology*, 62, 451-482. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120709-145346>
- Google Community Mobility Report* (n. d.). Google. Consultado el 6 de julio de 2020. <https://www.google.com/covid19/mobility/>
- Güell, O. (23 de agosto de 2020). *El virus golpea a España por segunda vez*. El País. Consultado el 24 de agosto de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-08-22/expertos-coronavirus.html>
- Hasenbush, A., Miyashita, A. y Wilson, B. (2015). *HIV Criminalization in California. Penal Implications for People Living with HIV/AIDS*. The Williams Institute. <https://www.hivlawandpolicy.org/sites/default/files/HIV%20Criminalization%20in%20CA%202015.pdf>
- Halerm, D. y Harper, H. (21 de mayo de 2020). *Behavioural Insights, the WHO and COVID-19*. The Behavioural Insights Team. Consultado el 24 de mayo de 2020. <https://www.bi.team/blogs/behavioural-insights-the-who-and-covid-19/>
- Hayes, D. (2008). Does the Messenger Matter? Candidate-Media Agenda Convergence and Its Effects on Voter Issue Salience. *Political Research Quarterly*, 61(1), 134-146. <https://doi.org/10.1177/1065912907306472>
- Hale, T., Angrist, N., Boby, T., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Kira, B., Majumdar, S., Petherick, A., Phillips, T., Tatlow, H. y Webster, S. (10 de diciembre de 2020). *Variation in government responses to COVID-19* (Blavatnik School of Government Working Paper, BSG-WP-2020/032). Consultado el 13 de julio de 2020. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/variation-government-responses-covid-19>

- Huang, C., Le, N., Battle, M. (21 de mayo de 2020). *A nudge toward hand hygiene: simple design features improved handwashing among Filipino students* [IDinsight Blog]. Medium. Consultado el 06 de junio de 2020. <https://medium.com/idinsight-blog/a-nudge-toward-hand-hygiene-simple-design-features-improved-handwashing-among-filipino-students-ae4fab1c94db>
- Hummel, D. y Maedche, A. (2019). How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies. *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80, 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2019.03.005>
- Jordan, J., Yoeli, E., Rand, D. (2020). *Don't get it or don't spread it? Comparing self-interested versus prosocial motivations for COVID-19 prevention behaviors* [Preprint]. PsyArXiv. <https://doi.org/10.31234/osf.io/yuq7x>
- Judah, G., Donachie, P., Cobb, E., Schmidt, W., Holland, M. y Curtis, V. (2010). Dirty hands: Bacteria of faecal origin on commuters' hands. *Epidemiology and Infection*, 138(3), 409-414. <https://doi.org/10.1017/S0950268809990641>
- Judah, G., Aunger, R., Schmidt, W.-P., Michie, S., Granger, S. y Curtis, V. (2009). Experimental Pretesting of Hand-Washing Interventions in a Natural Setting. *American Journal of Public Health* (suplemento 2, 2009), 99(S2). <https://doi.org/10.2105/AJPH.2009.164160>
- Marcus, J. (2020). *The Fun Police Should Stand Down*. The Atlantic. Consultado el 05 de agosto de 2020. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/08/containing-the-pandemic-isnt-a-job-for-cops/615298/>
- Martela, F. y Riekkari, T. (2018). Autonomy, Competence, Relatedness, and Beneficence: A Multicultural Comparison of the Four Pathways to Meaningful Work. *Frontiers in Psychology*, 9 (artículo 1.157). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2018.01157>
- Manun'Ébo, M., Cousens, S., Haggerty, P., Kalengaie, M., Ashworth, A. y Kirkwood, B. (1997). Measuring hygiene practices: a comparison of questionnaires with direct observations in rural Zaïre. *Tropical Medicine & International Health*, 2(11), 1.015-1.021. <https://doi.org/10.1046/j.1365-3156.1997.d01-180.x>
- Michie, S., van Stralen, M. M. y West, R. (2011). The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(42). <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>
- Ministerio de Sanidad (2020). *Estudio ENE-COVID: Informe final estudio nacional de sero-epidemiología de la infección por SARS-COV-2 en España*. Ministerio de Sanidad, Gobierno de España. Consultado el 02 de julio de 2020. https://www.mscbs.gob.es/ciudadanos/ene-covid/docs/ESTUDIO_ENE-COVID19_INFORME_FINAL.pdf
- Obliko, N. (16 de mayo de 2020). *Behind North America's Lowest Death Rate: A Doctor Who Fought Ebola*. Bloomberg (Prognosis). Consultado el 13 de agosto de 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-16/a-virus-epicenter-that-wasn-t-how-one-region-stemmed-the-deaths>
- OMS (2012). *Communication for behavioural impact (COMBI). A toolkit for behavioural and social communication in outbreak response* (reference number WHO/HSE/GCR/2012.13). Consultado el 04 de julio de 2020. https://www.who.int/ihr/publications/combi_toolkit_outbreaks/en/
- OMS (6 de abril de 2020a). *New WHO/Europe tool for behavioural insights: critical to inform COVID-19 response* [WHO Press Release]. Consultado el 11 de julio de 2020. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/pages/news/news/2020/04/new-who-europe-tool-for-behavioural-insights-critical-to-inform-covid-19-response>
- OMS (14 de mayo de 2020b). *Behavioural insights are valuable to inform the planning of appropriate pandemic response measures* [Declaraciones a la prensa del Director Regional para Europa de la OMS, Dr. Hans Henri P. Kluge]. Consultado el 11 de julio de 2020. <https://www.euro.who.int/en/media-centre/sections/statements/2020/statement-behavioural-insights-are-valuable-to-inform-the-planning-of-appropriate-pandemic-response-measures>
- Pickering, A. J., Davis, J., Blum, A. G., Scalmanini, J., Oyier, B., Okoth, G., Breiman, R. F. y Ram, P. K. (2013). Access to Waterless Hand Sanitizer Improves Student Hand Hygiene Behavior in Primary Schools in Nairobi, Kenya. *The American Society of Tropical Medicine and Hygiene*, 89(3), 411-418. <https://doi.org/10.4269/ajtmh.13-0008>
- Porter, C. (5 de junio de 2020). *The Top Doctor Who Aced the Coronavirus Test*. The New York Times. Consultado el 13 de agosto de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/05/world/canada/bonnie-henry-british-columbia-coronavirus.html>
- Romero, J. M. (26 de julio de 2020). *Los muertos de la pandemia en España: 44.868*. El País. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://elpais.com/sociedad/2020-07-25/las-44868-muertes-de-la-pandemia-en-espana.html>
- Roy-Chowdhury, V., Perera, D., Tagliaferri, G., Mottershaw, A. y Egan, M. (31 de marzo de 2020). *Young men are hardest to engage on coronavirus guidance* [Blog]. The Behavioural Insights Team. Consultado el 16 de junio de 2020. <https://www.bi.team/blogs/young-men-are-hardest-to-engage-on-coronavirus-guidance/>
- RTVE.es (18 de agosto de 2020). *España, el país europeo con más casos de COVID-19 por población en los últimos 14 días*. RTVE. Consultado el 25 de agosto de 2020. <https://www.rtve.es/noticias/20200818/espana-pais-europeo-mas-casos-covid19-poblacion-ultimos-14-dias/2040438.shtml>
- Ryan, R. M. y Deci, E. L. (2017). *Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellnes*. The Guilford Press.
- Schinalia et al. (2020). Informe no publicado, borrador de resultados del estudio. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1p_u3rHx2LqLeOM49hvDngl-RrWe0SNKB/view?usp=sharing
- Sheeran, P. y Webb, T. L. (2016). The Intention-Behavior Gap. *Social & Personality Psychology Compass*, 10(9), 503-518. <https://doi.org/10.1111/spc3.12265>

- Smith, M. (27 de julio de 2020). *Face mask use surges after becoming compulsory in shops*. YouGov (Health, medicine, & beauty). Consultado el 02 de agosto de 2020. <https://yougov.co.uk/topics/health/articles-reports/2020/07/27/face-mask-use-surges-after-becoming-compulsory-sho>
- Southall, A. (7 de mayo de 2020). *Scrutiny of Social-Distance Policing as 35 of 40 Arrested Are Black*. The New York Times. Consultado el 20 de agosto de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/05/07/nyregion/nypd-social-distancing-race-coronavirus.html>
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- The Guardian (29 de abril de 2020). *Revealed: the inside story of the UK's Covid-19 crisis*. The Guardian (Covid-19 investigations). Consultado el 17 de junio de 2020. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/29/revealed-the-inside-story-of-uk-covid-19-coronavirus-crisis>
- The Lancet HIV (2018). *HIV criminalisation is bad policy based on bad science*. The Lancet HIV, 5(9) (E473). Consultado el 04 de agosto de 2020. [https://doi.org/10.1016/S2352-3018\(18\)30219-4](https://doi.org/10.1016/S2352-3018(18)30219-4)
- Umberson, D. y Montez, J. K. (2010). Social Relationships and Health: A Flashpoint for Health Policy. *Journal of Health and Social Behavior*, 51 (suplemento 1), S54-S66. <https://doi.org/10.1177/0022146510383501>
- Utych, S. y Fowler, L. (2020). Age-based messaging strategies for communication about COVID-19. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(1). <https://doi.org/10.30636/jbpa.31.151>
- Umscheid, C. A., Mitchell, M. D., Doshi, J. A., Agarwal, R., Williams, K. y Brennan, P. J. (2015). Estimating the proportion of healthcare-associated infections that are reasonably preventable and the related mortality and costs. *Infection Control & Hospital Epidemiology*, 32(2), 101-114. <https://doi.org/10.1086/657912>
- Vindigni, S. M., Riley, P. L. y Jhung, M. (2011). Systematic review: handwashing behaviour in low-to middle-income countries: outcome measures and behaviour maintenance. *European Journal of Tropical Medicine & International Health*, 16(4), 466-477. <https://doi.org/10.1111/j.1365-3156.2010.02720.x>
- Wang, Ch., Liu, L., Hao, X., Guo, H., Wang, Q., Huang, J., He, N., Yu, H., Lin, X., Pan, A., Wei, S., Wu, T. (2020). *Evolving Epidemiology and Impact of Non-pharmaceutical Interventions on the Outbreak of Coronavirus Disease 2019 in Wuhan, China*. MedRxiv. <https://doi.org/10.1101/2020.03.03.20030593>
- West, R. y Michie, S. (2020). A brief introduction to the COM-B Mode of behaviour and the PRIME Theory of motivation. *Qeios* (ID: WW04E6.2). <http://doi.org/10.32388/WW04E6.2>
- Wittenberg, A. (17 de agosto de 2020). *To Get People to Wear Masks, Try Comparing Them to Seatbelts and Helmets*. Bloomberg [Citylab]. Consultado el 25 de agosto de 2020. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-17/what-works-to-persuade-people-to-wear-masks>



GAPP, número 25, marzo de 2021
Sección: RECENSIONES
Recibido: 03-02-2021
Aceptado: 04-02-2021
Publicado: 11-03-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10904>
Páginas: 87-90

SUNSTEIN, Cass R.: *Behavioral Science and Public Policy*

SUNSTEIN, Cass R.: Behavioral Science and Public Policy

Guillermo Kreiman

Universidad de Oxford (Reino Unido)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0083-8968>

guillermo.kreiman@politics.ox.ac.uk

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid (2016) y Máster en Ciencias Sociales por el Instituto Carlos III-Juan March (2018). Actualmente realiza su doctorado en el Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford. Su investigación multidisciplinar se centra en el análisis de procesos de polarización política, conflictos armados, política latinoamericana y filosofía política.

RESUMEN

Recensión del libro de Sunstein, Cass R.: *Behavioral Science and Public Policy. Elements in Public Economics*. Cambridge University Press, 2020.

PALABRAS CLAVE

Nudges; políticas públicas; ciencia del comportamiento.

ABSTRACT

Review of the book: Sunstein, Cass R.: *Behavioral Science and Public Policy. Elements in Public Economics*. Cambridge University Press, 2020.

KEYWORDS

Nudges; public policies; behavioral science.

Incluso sin darnos cuenta de ello, nuestro día a día está marcado por numerosas intervenciones cuyo principal objetivo es afectar de manera directa o indirecta nuestro comportamiento ¿Quién no ha visto las impactantes imágenes que se incluyen en los paquetes de tabaco? ¿O el número de calorías y tipos de nutrientes en las etiquetas de los alimentos? Tampoco sorprende ya a ningún joven que renueve el abono de transporte ver la información sobre el descenso en la emisión de CO2 por la utilización del transporte público o usar el GPS del móvil para poder llegar al destino deseado. La pandemia provocada por la COVID-19 no ha hecho más que reforzar el uso de este tipo de recursos para disminuir la capacidad de transmisión del virus: acceso a puntos de distribución de gel hidroalcohólico, marcas de distanciamiento social, así como recomendaciones para el uso de mascarillas.

El nuevo libro de Cass Robert Sunstein, *Behavioral Science and Public Policy*, es una magnífica introducción para todos aquellos que busquen conocer las premisas básicas que subyacen a este tipo de intervenciones. El libro de Sunstein aborda de manera sucinta pero rigurosa los principales hallazgos en áreas tan diversas como la psicología cognitiva, la psicología social y la economía del comportamiento, analizando

cómo todo este conjunto de evidencia puede tener un impacto directo en la mejora del bienestar humano a través de políticas públicas.

Desde un punto de vista analítico, el libro se centra principalmente en las implicaciones tanto filosóficas como prácticas de una categoría concreta del conjunto de herramientas disponibles para influir en el comportamiento de las personas: los cada vez más famosos *nudges*. A diferencia de otras intervenciones más coercitivas, como puede ser el caso de los mandatos y las prohibiciones, un *nudge* puede ser definido como «una iniciativa que afecta el comportamiento de la gente sin imponer ninguna carga material ni ofreciendo beneficios materiales significativos» (pág. 6)¹. Dicho de otra forma, un *nudge* es «una intervención, proveniente de instituciones públicas o privadas, que afecta el comportamiento de la gente manteniendo su libertad de elección» (pág. 4).

Durante los últimos años, tanto la aplicación como el estudio sistemático de los *nudges* ha ganado en prominencia, en especial tras la publicación en 2009 del libro *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, firmado por el mismo Cass Sunstein y el premio Nobel de Economía Richard Thaler. Desde entonces, el debate académico se ha enriquecido considerablemente. Pero la cuestión de los *nudges* no solo se ha quedado en sesudos y abstractos debates académicos, sino que numerosos gobiernos e instituciones han decidido hacer uso de esta profunda evidencia para aplicarla a políticas públicas concretas. El Reino Unido, bajo el gobierno de David Cameron, fue uno de los pioneros con el establecimiento del «Behavioral Insights Team» [Equipo para el Conocimiento del Comportamiento]. Otros países como Australia, Alemania, Holanda, India o Qatar han establecido organismos de carácter similar en sus gobiernos. El mismo Cass Sunstein trabajó como asesor de la Casa Blanca en la época de la presidencia de Barack Obama con objetivos similares. Esta simbiosis entre conocimiento científico e instituciones públicas es un ejemplo fantástico de cómo la ciencia es capaz de promover e informar políticas públicas basadas en evidencia, lo que mejoraría significativamente el estándar de calidad de las mismas.

El libro de Sunstein está dividido en tres partes. Una primera, donde se exponen los fundamentos básicos de los *nudges*. Una segunda parte, en la que el elemento principal es la descripción de los principales descubrimientos en materia de ciencia del comportamiento durante los últimos años. Y por último, la tercera parte finaliza con un profundo análisis de las implicaciones filosóficas. En lo que resta de reseña me centraré principalmente en las dos últimas partes del libro.

Como he comentado anteriormente, decenas de políticas públicas han comenzado a estar directamente influenciadas por los nuevos descubrimientos en materia de ciencias del comportamiento. Una de las principales aportaciones de esta área de investigación es la puesta en cuestión de uno de los axiomas más básicos sobre la naturaleza humana defendidos por las teorías de la elección racional. El fundamento de estas teorías es que el ser humano tiene como principal objetivo la maximización de su beneficio (en nuestro caso, bienestar) y, por tanto, existirá una adecuación total entre sus actos y la búsqueda de este objetivo. A pesar de que las teorías de la elección racional siguen siendo fundamentales y de uso constante en una enorme variedad de áreas de las ciencias sociales, los avances en materia de ciencias del comportamiento ponen en cuestión las premisas básicas de los racionalistas: ¿realmente el ser humano maximiza sus preferencias cuando toma decisiones? La respuesta inequívoca para la ciencia del comportamiento es que, en algunas ocasiones, no. Por tanto, argumentan que el individualismo metodológico propuesto por las teorías de acción racional sufre de numerosos problemas, ya que existe una amplia evidencia que demuestra que los seres humanos no siempre tomamos las decisiones que maximizan nuestro beneficio. ¿Y por qué? Por dos factores principalmente: falta de información y sesgos de comportamiento.

En el libro, Sunstein hace un análisis detallado de los factores que dificultan una perfecta toma de decisiones por parte de los individuos. Basándose en el marco teórico propuesto por Daniel Kahneman en su libro *Pensar rápido, pensar despacio* (Kahneman 2012), Sunstein se centra en cuatro de los sesgos más destacados (págs. 8-18): incapacidad para predecir la adaptación a circunstancias futuras (sesgo de proyección); evaluación errónea de experiencias pasadas (sesgo de reminiscencia); inválidas proyecciones de estados mentales presentes en futuros inciertos (sesgo del presente); e incapacidad para extraer el rol de los efectos contextuales durante la toma de decisiones (sesgo contextual). Este conjunto de sesgos lleva a los seres humanos a comprometer la maximización de su bienestar. Si a esto le añadimos amplias asimetrías de información en la elección de bienes o servicios excesivamente complejos, como pueden ser los productos financieros, podemos llegar a la conclusión de que los seres humanos no somos tan racionales como la eco-

¹ Salvo que se indique expresamente lo contrario, las citas incluidas en esta reseña provienen del libro de Sunstein.

nomía neoclásica predice. Ciertas ramas de la psicología evolutiva y la biología conductual han ligado estos sesgos a cuestiones genéticas. Se podría resumir en lo que argumenta el profesor de Harvard y *rockstar* de la psicología experimental, Steven Pinker, en su famoso libro *La Tabla Rasa*: «A menudo las personas tienen deseos que subvierten su bienestar próximo [...] Estos impulsos personalmente desconcertantes tienen una lógica evolutiva transparente, e indican que la mente está llena de antojos configurados por la selección natural, y no de un deseo genérico de bienestar personal» (Pinker 2003, 95-96).

Una vez llegados a este punto, la cuestión que se plantea es inevitablemente la siguiente: si las personas, debido a falta de información o a los sesgos del comportamiento, son incapaces de conseguir aquello que maximice sus preferencias o su bienestar, ¿está justificada la intervención gubernamental para facilitar-lo? Como argumenta Sunstein, «si la gente no sabe cómo llegar a donde quieren ir, un *nudge* puede ayudar» (pág. 7). Esta cuestión es la que abre la tercera parte del libro y plantea un profundo debate filosófico acerca de la necesidad de intervenir para resolver estos problemas. De esta manera, reabre nuevamente el antiguo debate tan enraizado en la filosofía política acerca del equilibrio entre la autonomía individual y el intervencionismo estatal.

El autor defiende, de manera implícita a lo largo del texto y de manera explícita en contadas ocasiones, que las entidades públicas deben intervenir a través de *nudges* para facilitar la maximización del bienestar de los ciudadanos en determinadas situaciones. Y esto se basa principalmente en que las instituciones públicas, a través de los descubrimientos de la ciencia, tienen tanto las herramientas como los conocimientos adecuados para estrechar la brecha entre comportamiento y bienestar. En palabras del autor: «Con respecto a cómo las elecciones afectarán realmente el bienestar, los observadores externos pueden saber mucho más, especialmente si el área requiere conocimientos técnicos» (pág. 42). Sin embargo, el autor es consciente del precario equilibrio existente entre libertad individual e intervencionismo estatal. Sunstein plantea cierta ambivalencia entre el deseo de mayor intervencionismo y la necesidad de mantener amplias esferas de autonomía a lo largo del libro. Algunos pasajes ciertamente ambiguos revelan las profundas tensiones normativas que subyacen a la aplicación de tales intervenciones. Como forma de encontrar ese equilibrio, Sunstein desarrolla una premisa teórica según la cual: «Cada uno de nosotros debe ser considerado por los outsiders como el mejor juez de nuestro propio bienestar, siempre que estemos adecuadamente informados y suficientemente libres de sesgos de comportamiento» (pág. 45). Es decir, las instituciones públicas podrán intervenir a través de *nudges* sólo en aquellas situaciones en las que existan asimetrías de información entre agentes, así como cuando concurren los anteriormente descritos sesgos de comportamiento. Limitando la esfera de actuación a estas situaciones, se busca reducir la aplicabilidad de estas intervenciones.

El libro de Sunstein resume de manera elegante y rigurosa los principales debates alrededor de este novedoso tipo de intervenciones. Sin embargo, me gustaría resaltar dos elementos que considero hubieran merecido un debate más profundo a lo largo del libro. Por una parte, en el plano normativo, tal y como reconoce el autor, el problema de los *nudges* es sumamente complejo y presenta numerosas ramificaciones. Dos cuestiones son dignas de mayor debate. En primer lugar, la presunción de que agentes externos, como los gobiernos, puedan llegar a poseer un conocimiento preciso de las preferencias de los ciudadanos. Es indudable que el avance científico en el campo de la ciencia del comportamiento no deja más lugar que reconocer la inaplicabilidad del mantra racionalista en la toma de un amplio abanico de decisiones. Sin embargo, el hecho de tener suficiente evidencia de las constantes tomas de decisiones erróneas por parte de los ciudadanos no implica que un agente externo, como las instituciones públicas, necesariamente posea un conocimiento lo suficientemente detallado de cuáles son las preferencias intrínsecas de los mismos. Un argumento de este tipo solo es capaz de sostenerse en marcos conceptuales que son incapaces de capturar el dinamismo, la fluidez y la naturaleza constantemente cambiante de las preferencias humanas. Incluso como describe el propio Sunstein, las preferencias pueden ser endógenas a las normas e instituciones existentes, reconociendo así un panorama mucho más complejo del que los argumentos teóricos del libro presuponen.

En segundo lugar, cabe resaltar la extremada amplitud de la principal premisa teórica presentada por Sunstein. Recordemos que, de acuerdo con ella, el autor establece que las instituciones solo podrán intervenir en el caso de que los individuos puedan actuar de manera racional debido a poseer la necesaria información y a no incurrir en sesgos de comportamiento. La excesiva laxitud de dicha premisa presenta cuestiones de difícil respuesta: ¿quién posee la capacidad suficiente para determinar que una decisión está siendo tomada de manera irracional? ¿Qué nivel de información es requerido para estar adecuadamente informados? ¿Cómo determina un observador externo las preferencias reales de los ciudadanos? En directa relación con ello, se plantea la problemática de potenciales aplicaciones excesivamente extensivas de esta premisa, pudiendo facilitar el desarrollo de numerosas políticas que no se circunscriban estrictamente a la

búsqueda de la maximización del bienestar de los ciudadanos. Por ello, el uso de *nudges* parece recomendable para situaciones muy demarcadas, especialmente para aquellas con un impacto social directo o que presenten excesiva complejidad, como pueden ser cuestiones de salud pública, cambio climático, recaudación de impuestos o contratación de servicios financieros. Ampliar el uso de *nudges* a numerosos ámbitos puede llevar a resultados que van más allá de los deseables. En resumen, el problema de fondo es quién y cómo se determina la aplicabilidad de la premisa presentada por Sunstein. Por suerte, la complejidad de estas cuestiones no hace más que dotar de riqueza y amplitud el amplio debate académico que los *nudges* merecen.

En términos prácticos, dos elementos merecen mayor detenimiento. En primer lugar, cabría resaltar la aún naciente literatura sobre la efectividad de este tipo de intervenciones, lo que ha impedido un conocimiento más profundo de los efectos de las mismas. La elaboración sistemática de análisis científicos sobre los efectos concretos en una variedad lo suficientemente amplia de contextos dará robustez a la creciente evidencia empírica en este campo. A su vez, a pesar de constituir una categoría analítica concreta, existe una gran heterogeneidad entre los diversos tipos de *nudges* existentes. Sunstein se enfoca principalmente en cuatro: reglas por defecto; provisión de información (*disclosure*); prominencia (*salience*); y normas sociales (págs. 24-36). Un análisis desagregado de los efectos de cada una de estas intervenciones enriquecerá el debate sobre su efectividad, ya que ni todos los *nudges* son iguales, ni todos producen las mismas problemáticas.

En segundo lugar, es cuestionable la falta de reconocimiento de las limitaciones inherentes a cualquier tipo de estudio de carácter experimental. La gran mayoría de la evidencia en la que se basan los estudios sobre *nudges* son experimentos. A pesar de que este tipo de metodología es la más cercana al ideal experimental de las ciencias puras, incluso los estudios científicos de este tipo presentan numerosos sesgos y limitaciones, especialmente debido al bajo nivel de validez externa que presentan estos análisis. En cierta manera, el principal mérito de estos estudios reside en su capacidad de describir patrones de comportamiento que escapan de la esperable racionalidad, pero cabe preguntarse si son elementos suficientes como para determinar cuestiones tan complejas y en constante cambio como el de un conocimiento realmente informado sobre el bienestar de las personas.

Los *nudges* son una herramienta de un enorme atractivo debido a su carácter poco intrusivo y a la capacidad del individuo de mantener su propia libertad de elección. A diferencia de otras intervenciones, como las prohibiciones o los mandatos, no impone sanciones, sino que simplemente facilitan la toma de decisiones cuando el individuo carece de la capacidad suficiente para poder alcanzar la preferencia que desea. Este pequeño libro de Cass Sunstein es una introducción fantástica al complejo mundo de la ciencia del comportamiento, y más concretamente, al análisis de los *nudges*. No solo sienta las bases analíticas y conceptuales de este novedoso tipo de intervenciones, sino que recorre los principales descubrimientos en materia de ciencia del comportamiento y abre profundos debates desde un punto de vista normativo. Y todo en tan solo 60 páginas. Por todo ello, *Behavioral Science and Public Policy* se convertirá en un libro de referencia para todos aquellos interesados en los nuevos avances en psicología cognitiva, psicología social y economía del comportamiento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Penguin.
Pinker, S. (2003). *La Tabla Rasa*. Editorial Paidós.
Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate.