

# Políticas conductuales\*

## Behavioural policies

Cecilia Güemes

Universidad Autónoma de Madrid

ORCID ID 0000-0002-2332-9082

[cecilia.guemes@uam.es](mailto:cecilia.guemes@uam.es)

**Cita recomendada:**

Güemes, C. (2021). Políticas conductuales. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, pp. 310-321.

doi: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6078>

Recibido / received: 16/02/2021

Aceptado / accepted: 16/03/2021

### Resumen

Las políticas conductuales aportan claves interpretativas que mejoran el diseño, selección e implementación de las respuestas a problemas públicos, a la vez que aterrizan como herramienta política que aumenta las probabilidades de alcanzar soluciones legítimas y eficaces a “problemas malditos”. Esa voz repasa las nuevas tecnologías de gobierno que recogen los aportes conductuales: nudges, norma social, think y cambio identitario. En segundo lugar, ofrece pistas sobre cómo se han institucionalizados los esfuerzos por trasladar los conocimientos conductuales a las políticas, ya sea modo ad hoc, transversal u organizacionalmente y la importancia de integrar metodologías cualitativas para incrementar la eficacia en las intervenciones experimentales. A continuación, resume las críticas formuladas al enfoque nudge: quienes diseñan, los temas y asuntos que abordan, y su efectividad. Al modo de conclusión, termina con una reflexión sobre las expectativas a futuro que suscita el tema y la importancia de que las nuevas tecnologías de gobierno se sumen e integren a las más clásicas.

### Palabras clave

Política conductual, tecnologías de gobierno, nudges, deliberación y norma social

### Abstract

*Behavioural policies provide interpretive clues that improve the design, selection and implementation of responses to public problems and policies tools that increase the chances of reaching legitimate and effective solutions to “cursed problems”. This voice presents the new technologies of government that collect behavioural contributions: nudges, social norm, think and identity change. After that, it offers clues as to how efforts to translate behavioural knowledge into policies have been institutionalized, whether ad hoc, cross-sectional, or organizationally, and the importance of integrating qualitative methodologies to increase the effectiveness of experimental interventions. The criticisms of the nudge approach are summarized below: who designs, the issues they address, and their effectiveness. It concludes*

\* Este trabajo se ha realizado con el apoyo del Programa On Trust–CM H2019/HUM-5699, financiado por la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo.



by highlighting the expectations for the future raised by the subject and how to join and integrate new governmental technologies to classic ones.

### Keywords

*Behavioural politics, governmental technologies, nudges, think, social norm*

SUMARIO. 1. Gobernar lo social: definición de las políticas conductuales. 2. Caracterización y diferenciación de las tecnologías de gobierno. 3. Institucionalización de su diseño e implementación. 4. Límites y críticas. 5. Expectativas y visiones de futuro.

## 1. Gobernar lo social: definición de las políticas conductuales

Las políticas conductuales aluden tanto a un conjunto de investigaciones que enriquecen y complejizan el modelo de conducta que subyace a las políticas, como al esfuerzo de los decisores políticos por experimentar nuevos instrumentos para alcanzar sus metas de modos eficientes y legítimos (Rawat, 2019).

La tarea primordial del Gobierno es regular conductas individuales a fin de alcanzar objetivos sociales. Las políticas públicas son las herramientas a partir de las cuales los gobiernos hacen realidad sus aspiraciones. Son intervenciones que dan forma a las estructuras sociales –reforzándolas o transformándolas– e instituciones –patrones de relaciones formales o informales– y regulan las conductas individuales.

A fin de alcanzar sus objetivos las políticas públicas articulan recursos económicos, cognoscitivos, sociales y políticos. Tradicionalmente, el modo en que dirigen los comportamientos y relaciones sociales es utilizando tecnologías basadas en la coacción, los incentivos económicos o la persuasión. Las políticas conductuales vienen a introducir nuevos instrumentos de intervención a la vez que mejoran los supuestos desde donde se problematizan los asuntos de la política y la toma de decisiones.

Asumiendo la racionalidad humana es limitada, los científicos conductuales exploran cómo funcionan los sesgos y miserias cognitivas, el papel de las emociones, y la influencia de las expectativas empíricas y normativas de base social en los comportamientos individuales. Dicho conocimiento se traslada al ciclo de las políticas públicas a partir de asesores de gobiernos, consultores o instituciones intermediarias promoviendo nuevas herramientas de gobierno que aspiran a diseñar soluciones innovadoras a «problemas malditos»<sup>1</sup>.

En síntesis, el aporte de las políticas conductuales al mundo de las políticas públicas es ajustar y mejorar la comprensión sobre los factores no racionales que influyen en la conducta y ofrecer un nuevo repertorio de instrumentos para alcanzar mayor bienestar individual y social.

Hay quienes sugieren que las políticas conductuales son un nuevo paradigma de las ciencias políticas que emplea aprendizajes y evidencias provenientes de la economía conductual y la psicología sobre el comportamiento humano para la formulación de políticas. Bajo esta nomenclatura se observa: a) la recuperación de los aportes de Herbert Simons, Harold Lasswell y Charles Lindblond y su

<sup>1</sup> La idea de problemas malditos (*wicked problems*) fue desarrollada por Rittel y Webber (1973) para referir a asuntos complejos sobre los cuales es difícil planificar y encontrar soluciones satisfactorias en tanto se desarrollan en escenarios cambiantes y son en sí mismo contradictorios y difíciles de definir. Para entender su importancia en el campo de la gestión pública ver Brugué (2015).

cuestionamiento el paradigma de la racionalidad humana neoclásica; b) la incorporación de descubrimientos de la psicología y neurociencias en la economía, desarrollándose a partir de Daniel Kahnemann, Amos Tversky y Richard Thaler un nuevo campo de investigación que analiza los límites y desvíos de la racionalidad (ilusiones cognitivas, heurísticas que conducen a errores de cálculo); y c) la apertura de debate en el campo del derecho y la filosofía de la mano de Cass Sunstein sobre cómo estos descubrimientos son capaces de generar nuevos repertorios de acción política y responder a problemas actuales sin comprometer los postulados de la democracia liberal (Güemes, 2007; Rawat, 2019; Straßheim, 2020).

La mayoría de las publicaciones sobre políticas conductuales está centrada en sesgos, heurísticas y miserias cognitivas y cómo superarlas modificando la arquitectura de decisión. Menos atención se presta a desarrollar competencias en los sujetos que mejoren su capacidad de acción e involucren de modo activo su reflexión y compromiso, como en la transformación de las normas sociales y expectativas culturales. El foco se pone en la conducta individual –socialmente orientada o no– sin recalar demasiado en lo socio-estructural y, de este modo, se pierden de vista conceptos como el de «práctica social», donde actitudes, creencias y preferencias internalizadas por los sujetos y sus particulares formas de actuar y ser en el mundo se interrelacionan con el ambiente. Afortunadamente, la voz de filósofos y politólogos como Cristina Bicchieri, Peter John o Frank Mols se van incorporando al debate con análisis críticos. Sus investigaciones remarcan cómo la conducta individual se entreteje, moldea y depende de las interacciones con el otro y de expectativas empíricas y normativas sobre lo que los otros hacen o aprueban (Herwig & Grüne Yanoff, 2017; Ewert & Loer, 2021).

En esta voz abordaremos las políticas conductuales como un nuevo repertorio de tecnologías de gobierno refiriendo especialmente a las herramientas que usan las políticas. Probablemente los *nudges* han sido la estrella en los últimos años, la más difundida y popular, pero, como argumentaremos, hay otras iniciativas que podrían integrarse. En la próxima sección pasaremos revista y las describiremos. Luego de ello, ofreceremos pistas de cómo se han institucionalizados los esfuerzos por trasladar los conocimientos conductuales a las políticas para, a continuación, recalar en las críticas que se le formulan al enfoque. Concluiremos destacando las expectativas a futuro que suscita el tema.

A lo largo del trabajo iremos ofreciendo ejemplos para ilustrar los conceptos refiriendo a la peculiar situación pandémica que nos afecta. Quienes estén interesados en conocer aplicaciones conductuales en diferentes áreas de políticas recomendamos revisen publicaciones e informes como los del Banco Mundial (2015), la OCDE (2016) o Behavioural Insights Team (2015)<sup>2</sup>.

## 2. Caracterización y diferenciación de las tecnologías de gobierno

Las tecnologías de gobierno son las herramientas a través de las cuales los gobiernos buscan perfilar, normalizar y dirigir las conductas, pensamientos y aspiraciones de los sujetos para conseguir los objetivos y metas de dichas políticas públicas (Rose y Miller, 1992).

Autores como Bemelmans, Rist y Vedung (1998) distinguen las herramientas de gobierno según la fuerza que utiliza la autoridad y el grado de constreñimiento que comportan diferenciando: palos, zanahorias y sermones.

<sup>2</sup> Para más precisión ver <https://www.bi.team/bit10/> (último acceso 21/01/2021)

Los palos son las regulaciones que funcionan como mandatos. Son instrumentos de uso coercitivo o negativo que involucran penas, castigos, costos o sanciones, propias del derecho penal –aunque no sólo–, que buscan evitar y desalentar ciertos tipos de conductas. El toque de queda y el cierre de establecimientos anticipadamente durante la pandemia es un ejemplo de este tipo de herramienta que busca evitar la socialización y contacto para reducir contagios. Las zanahorias son regulaciones que apelando a instrumentos económicos (incentivos o exenciones fiscales) buscan inducir comportamientos deseados sin ser obligatorias. Ejemplo de ello son los subsidios a sectores como el turístico que buscan evitar el cierre de empresas frente a la crisis económica derivada del SARS-CoV-2. Los sermones son herramientas informativas que intentan influir en las conductas generando conciencia sobre los efectos de estas, persuadiendo mediante datos y argumentos. Ejemplos de ellos son todas las medidas sanitarias vinculadas a la higiene y distanciamiento social que se han venido difundiendo y que persiguen la toma de conciencia por parte de la población y la modificación de su conducta en consecuencia.

Las que denominaremos nuevas tecnologías de gobierno para distinguirlas de las anteriores recogen los aportes conductuales y ofrecen un nuevo repertorio de herramientas más sutiles y menos constrictivas. Dentro de ellas encontramos tecnologías que gravitan en torno a la heurística y los límites cognitivos de la racionalidad (*nudges*), otras que apelan al debate grupal sobre lo adecuado y deseable en una sociedad (*think*) y otras que aspiran al cambio cultural e identidades (Güemes y Wences, 2019).

La estrella de este nuevo repertorio es la *nudge*. Se trata de una tecnología que mantiene la libertad de elección a la vez que guía las decisiones de las personas hacia lo que se considera la correcta dirección. El modo en que lo hace es reprobando, razonando y persuadiendo antes que prohibiendo o coaccionando como las normas o regulaciones. En esto se parece a los sermones, pero, a diferencia de ellos, no siempre buscan cambiar las ideas o formas de pensar de las personas. Persiguiendo la búsqueda del bienestar individual y social (sin coaccionar o imponer una visión moral sobre lo bueno) se enfocan alternativamente en resultados, acciones, moldes mentales y/o preferencias transformando o alternado la arquitectura de decisión – espacio físico y mental en el marco del cual se define nuestra conducta– (Thaler y Sunstein, 2017).

Según el principio de decisión humana y la estrategia que utilicen, las *nudges* se pueden agrupar en 3 tipos (Güemes, 2017). En el primer tipo se presta atención al papel que tienen conceptos, narrativas causales y puntos de vista en las decisiones diarias de las personas. Las propuestas de re-enmarcado (*framing*) son las más ilustrativas dentro de estas. Por ejemplo, se ha probado que se verifica mayor apoyo a la progresividad de los impuestos cuando se expresan en porcentajes que cuando se lo expresa en dinero, por ello, las *nudges* se están utilizando para incrementar la fiscalidad (Noguera, 2016). Entran también aquí intervenciones destinadas a ofrecer información que genere conciencia sobre un modo correcto de hacer algo (i.e. toda la comunicación destinada a estornudar en el codo o lavarse las manos de modo frecuente o colocarse la mascarilla de modo correcto) y las intervenciones destinadas a alterar prácticas asentadas en mapas mentales (i.e. en sociedades donde los festejos navideños son punto de encuentro familiar y es casi imposible imaginarse las fechas sin reuniones, las recomendaciones de pasar navidades sin congregarse núcleos familiares que no cohabitan para evitar el riesgo de contagio busca demostrar como amar a tu familia en esta situación supone no juntarte con ella).

En el segundo tipo, se encuentran las *nudges* que apelan a normas, valores o sentimientos de orgullo social donde se referencia claramente la conducta esperada y se utilizan aspectos de la psicología social que buscan que los individuos se ajusten al grupo. Ejemplos de estas en general son aquellas que buscan fomentar el reciclaje o reducir el uso de recursos indicando a los individuos cómo lo hacen de bien el resto de los conciudadanos más próximos. En relación a la pandemia podríamos ilustrar el enfoque con las políticas de comunicación que apelaron a la idea de solidaridad y corresponsabilidad social buscando reforzar el cumplimiento voluntario. Un ejemplo de ello son las intervenciones públicas de la policía y agentes de seguridad al inicio de la pandemia indicando cómo más del 93% de la población española cumplía las normas de confinamiento aunque en los medios se popularizaran imágenes de incumplidores poco solidarios y cívicos. También la difusión en redes de personajes públicos siguiendo las normas (#Mequedoencasa). La idea detrás es que, si eres un ciudadano responsable como el resto de quienes te rodea, desarrollarás un curso de acción.

El tercer tipo son las *nudges* más clásicas y abarca tanto las tecnologías que alteran el espacio donde normalmente tomamos decisiones como las que trabajan sobre miserias cognitivas como la inercia. Intervenciones que alteran el orden en el que se presentan los alimentos en un comedor escolar o laboral (haciendo más visible y preferente los alimentos saludables) son un buen ejemplo de cómo mejorar la salud de los comensales a sabiendas de que, cuando alguien tiene hambre, suele escoger lo primero que ve. Las opciones por defecto han sido dentro de este tipo las intervenciones claves para mejorar, por ejemplo, la donación de órganos en Austria. Ejemplo de ellas durante el confinamiento son todas aquellas intervenciones que activan o facilitan que se cumplan las recomendaciones sanitarias en espacios públicos: pegatinas en el piso que indican la distancia de seguridad, la disposición de alcohol en gel en sitios bien visibles, o las alfombras desinfectantes en las entradas.

Al igual que los palos y zanahorias, las *nudges* se dirigen a los individuos y funcionan sobre la base antropológica de un sujeto racional que sopesa costes y beneficios antes de actuar y que cuando actúa en dirección contraria al bienestar es porque responde a sesgos o heurísticas o bien al ejercicio de su libertad en sentido opuesto al comportamiento socialmente deseable. La lógica de intervención pública opera en estos tres casos desde lo micro a lo macro, se busca alterar el comportamiento individual para alcanzar resultados colectivos.

Las herramientas *think* y las normas sociales –como también los sermones en algunos casos– parten de otra interpretación de la conducta humana y del cambio social. Consideran que el contexto de relaciones personales o mentadas de los individuos es clave para entender la conducta y que el cambio social solo se consigue en la medida en que se incrementen las capacidades de los sujetos colectiva y cooperativamente y los imaginarios sociales sobre los que se asientan las conductas individuales.

Estas tecnologías no suelen formar parte del catálogo de intervenciones conductuales, pero que esperamos a futuro se integren, en todo caso asumen una lectura más compleja del comportamiento individual siendo visiones críticas a los enfoques más tradicionales de *nudges*. Las normas sociales han recibido recientemente más atención a partir de las investigaciones de Cristina Bicchieri y se suelen identificar con *nudges* del primer o segundo tipo, las herramientas que denominamos *think* y las de cambio identitario suelen formar parte de análisis teórico-críticos desde la teoría política y la antropología.

La norma social asume como regla que los comportamientos humanos son interdependientes. El motor del cambio social que analizan quienes se enrolan en este enfoque no son las preferencias sino las expectativas sociales, que son las creencias que tienen los individuos sobre lo que los otros hacen (empíricas) o sobre lo que los otros consideran correcto aprueban/desaprueban (normativas). Puede que las expectativas sociales no gusten a los individuos e incluso no crean en ellas, pero sin embargo condicionen su comportamiento por su arraigo y el temor a la desviación. El modo en que la política podría cambiar conductas sería, primeramente, desmontando las normas sociales imperantes ya sea creando nuevas expectativas empíricas o sometiendo a las personas a una discrepancia a lo largo del tiempo bajo la exposición de nuevas ideas/cultura. En segundo lugar, ofreciendo alternativas de comportamiento que encajen socialmente o introduciendo una nueva norma social donde sentido, razón y emoción se articulen. Las campañas moralizantes o educativas clásicas o los rediseños de arquitectura de decisiones no sirven para desmontar normas sociales. En estos casos es clave identificar los miembros del grupo de referencia, entender el componente de deber que subyace en la norma social, y las sanciones y reprimendas asociadas a ella. Bajo este enfoque se trabajan problemas sanitarios y escolares en regiones de Asia y África donde las mujeres se niegan a amamantar a sus hijos recién nacidos o los padres deciden casar a sus hijas siendo menores (Bicchieri, 2017).

Un estudio reciente coordinado por Bicchieri y Fatas<sup>3</sup> en nueve países analizó la probabilidad de usar (o no) mascarillas tomando en consideración las expectativas sobre lo que hacían los otros, no solo familiares, amigos o vecinos sino personas que viven en la misma ciudad o país. Concluyeron que no resulta eficiente por sí solo el mensaje acerca de lo que los otros hacen sino en todo caso lo que los otros aprueban focalizando no en palabras sino en prácticas reales. En igual sentido, el trabajo de Storey et. al (2020) recuerda que las normas sociales se desarrollan de modo directo mediante interacciones con otro o indirectamente. Esto último puede ocurrir simbólicamente –a través de la exposición a medios de comunicación– o imaginativamente –mediante extrapolaciones–. Esto último es lo que ocurre en contextos de aislamiento como el SARS-CoV-2 donde el aprendizaje de normas sociales como usar mascarilla se realiza a partir de lo que se ve en la televisión y el de lavarse las manos a partir de lo que se extrapola o imagina. En estos casos es difícil prever la duración de la norma social, el nivel de suscripción y su aceptación por parte de la sociedad.

Por su parte, el enfoque *think* recupera los principios de la democracia deliberativa y aboga por el diseño de marcos institucionales en los que los individuos puedan visualizar sus limitaciones racionales y acceder a los puntos de vista de otros sujetos mediante el debate y encuentro con otros/otras. Se parte de la idea de que la deliberación tiene efectos pedagógicos y educativos en los ciudadanos, ya que, la necesidad de justificarse ante otros, moldea perspectivas y preferencias egoístas ante el público y conduce a pensar en términos más colectivos. Además, se cree que espacios de diálogo e intercambio bien diseñados permiten a los participantes desenterrar y explicitar creencias, valores y sus conexiones a la vez que y proveer razones para el cambio. Dado que las preferencias no son fijas y exógenas, sino maleables, si los espacios deliberativos se diseñan adecuadamente se pueden cambiar comportamientos de un modo más profundo y obtener respuestas a problemas sociales complejos con mayor legitimidad y eficiencia (John et al., 2011).

<sup>3</sup> How have new social norms emerged as COVID-19 has spread? Penn Today, October 23, 2020 <https://penntoday.upenn.edu/news/Penn-philosopher-Cristina-Bicchieri-studies-social-norms-COVID> (último acceso 27 de enero de 2021).

Los mini públicos y presupuestos participativos son los ejemplos más comunes donde se demuestra de qué modo la deliberación puede incrementar la eficiencia y legitimidad de las decisiones públicas y formar parte del ciclo de las políticas públicas, ya sea en la construcción del problema, en el diseño de la solución, en la toma de decisiones o en la implementación.

Durante el confinamiento se detectaron iniciativas a escala estatal y regional de participación como herramientas claves en la definición de políticas y soluciones. Por ejemplo, en Francia, el Parlamento acogió un foro público virtual con alrededor de 15.000 ciudadanos para recopilar recomendaciones sobre las prioridades políticas posteriores al SARS-CoV-2. También se impulsaron asambleas sobre cambio climático en línea con 150 ciudadanos representativos que participaron en siete sesiones. Algo similar ocurrió a nivel regional en Escocia y Turingia y en ciudades como Zaragoza o Bristol, donde se activaron respuestas innovadoras frente a la emergencia complementando los esfuerzos que desde las políticas de palos, zanahorias o sermones se estaban desarrollando y dando respuestas y apoyo a grupos vulnerables (Falanga, 2020).

En la misma dirección, la literatura sobre teoría de la identidad dirige su atención a la necesidad de interiorizar nuevas pautas de conducta que modifiquen el comportamiento en el mediano y largo plazo alterando creencias normativas asociadas a la propia identidad: «quienes somos nosotros», «lo que representamos» y, en consecuencia, «lo que hacemos». La clave del cambio de comportamiento pasa por encontrar un terreno de identidad común y definir (o redefinir) ese terreno en una senda donde las nuevas normas se vuelvan aceptables como parte integral de un auto-entendimiento compartido. A diferencia de los *nudges* de segundo tipo, aquí no se busca la adaptación de la conducta individual a la media del grupo o rebaño –que solo funciona cuando la mayoría cumple las normas y solo existe un grupo pequeño de desviados– sino a la interiorización o aceptación personal de las normas y a la reconstrucción de estas (Mols et al., 2015).

Durante la pandemia las políticas de comunicación general han apelado a valores de solidaridad en tiempos extremos y a la responsabilidad individual, pero no se conocen esfuerzos concretos sobre esta herramienta. Ejemplos fuera del caso de la pandemia se encuentran en iniciativas que buscan erradicar el abuso sexual, el consumo de drogas o actitudes racistas mediante la educación por pares. También el *edutainment*<sup>4</sup> ha sido clave para reflexionar quiénes somos y quiénes queremos ser, y trabajar en la interiorización de nuevas identidades (Güemes y Wences, 2019).

A fin de ganar mayor legitimidad y efectividad en las políticas, los promotores de las políticas conductuales no sugieren reemplazar unos instrumentos por otro, sino que los gobiernos combinen y estimulen el uso de instrumentos políticos tanto secuencialmente como de forma simultánea y complementaria.

<sup>4</sup> *Edutainment* es una conjunción que enlaza educación con entretenimiento y busca llamar la atención sobre el papel de los medios de comunicación en la difusión de pautas de acción y en el potencial que tienen de alterar mapas mentales y crear nuevos contextos de acción colectiva. Los espectadores suelen engancharse en las narrativas e identificarse con personajes de las series que siguen absorbiendo inadvertidamente mensajes educativos. El informe del Banco Mundial sobre mente, sociedad y comportamiento (2015:74) explica cómo ciertas series de televisión han sido claves en África o Brasil para prevenir el embarazo adolescente, abordar la violencia y discriminación de género y contra enfermos de HIV/AIDS y mejorar decisiones financieras.

En la sección que sigue analizaremos cómo estas nuevas herramientas aterrizan en los espacios decisorios y empiezan a formar parte de las políticas públicas.

### 3. Institucionalización, investigación y experimentación de políticas conductuales.

Las políticas conductuales tienen tres modos de incorporarse en el ciclo de las políticas públicas: ad hoc, transversal u organizacionalmente.

En el primer modo se trata de iniciativas concretas en ciertas áreas de gobierno. Normalmente hay algún asesor o consultor que propone una idea frente a un problema concreto, por ejemplo: la poca donación de órganos responde a un problema no de falta de solidaridad sino de inercia y pereza por parte de los ciudadanos para hacer el trámite de declararse donantes. A partir de allí se identifica que la opción por defecto –ser donante salvo se manifieste lo contrario– puede ser una solución y se implementa. Se trata de una respuesta específica que incluso puede copiarse o adaptarse en tanto se conoce alguna otra buena práctica sobre un problema concreto.

El segundo modo es capacitando al personal que formula, diseña, decide e implementa políticas con los conocimientos y competencias propios de las ciencias conductuales para que, dentro de cada área de gobierno, se inserten lógicas instrumentales nuevas y con ello se definan políticas. Esto puede promoverse solo en un área como la salud y entonces dentro de esa área capacitarse al personal para desarrollar políticas conductuales que prevengan la obesidad, aumenten la vacunación, generen hábitos de higiene, etc., o bien desarrollarse en varias áreas de gobierno: salud, fiscalidad, reciclaje y sostenibilidad medioambiental, etc. La transversalización de un enfoque y metodología es lo que ha sucedido, por ejemplo, con la perspectiva de género, conduciendo a que diferentes áreas de gobierno desde su particular problemática (salud, educación, defensa, etc.) reflexionen cómo incorporar los lentes de género y diseñen acciones específicas en estos temas.

El tercer modo pasa por crear instituciones específicas –ya sea dentro del propio Estado o fuera del mismo– que se ocupen de diseñar y experimentar en diferentes temas de interés. Esto es lo que hizo el Reino Unido en 2010 bajo el liderazgo de David Cameron creando la Unidad de Análisis de Comportamiento –*Behaviour Inside Team (BIT)*–. Esta fue la primera institución de gobierno –ahora institución independiente– dedicada a la aplicación de ciencias del comportamiento cuya meta es pragmática: aplicar el conocimiento a pequeña escala a fin de poner a prueba qué ideas funcionan para luego escalarlas a otros escenarios. Para ello sistematizaron una serie de recomendaciones de aquello que los hacedores de políticas deben tener en cuenta para entender cómo reaccionan los sujetos a ciertos contextos e incentivos, a la vez que realizaban experimentos en Reino Unido.

Los resultados obtenidos y las expectativas generadas por este equipo condujeron al desarrollo de unidades de análisis de comportamiento en los gobiernos de New South Wales (Australia) y Singapur, y resultaron inspiradores para el desarrollo de equipos de trabajo similares en Países Bajos, Alemania y Estados Unidos (2015). Así, entre 2010-2012 se habla de la primera fase de institucionalización, entre 2014-2018 de la fase de estandarización e internalización donde se expande el modelo y crecen las experiencias de colaboración entre ellas, y, a partir de 2018 de la fase de diversificación en la cual las ciencias del comportamiento se piensan a escala multinivel, mediante procedimientos descentralizados y se entablan redes de actores civiles, Estados y múltiples modos de coordinación societal. Naciones Unidas y su espacio dedicado a la Infancia, la Organización Internacional



de la Salud y diferentes ONG están cumpliendo un papel clave en la extensión de estos enfoques en el sur global bajo la promesa de regulaciones más livianas e instrumentos menos invasivos y más efectivos para solucionar los problemas (Strabheim, 2020).

La popularidad de las herramientas es tal, que hay más de 70 unidades expertas distribuidas a lo largo del globo. Además, se tiene constancia de que al menos en 51 países el gobierno central está llevando adelante iniciativas políticas influidas por las *nudges* y 132 países donde se aplican a nivel regional o local –lo que representa el 60% de los países a nivel mundial– (Whitehead 2014: 22).

Los enfoques metodológicos de experimentación que aplican estas unidades, en general, refieren a investigaciones con experimentos controlados y grupos de control. Los datos que provienen de dichos experimentos suelen procesarse luego mediante técnicas cuantitativas para generalizar y replicar los instrumentos cuando ello cabe.

El problema con las investigaciones de las ciencias del comportamiento basadas en experimentos de laboratorio es el sesgo que tienen las muestras poblacionales con las que trabajan. Los participantes de los experimentos suelen ser occidentales, educados, provenientes de países ricos y democráticos y no representativos del mundo real al que se dirigen las intervenciones –*WEIRD Western, Educated, and from Industrialized, Rich, and Democratic countries*–. Ello conduce a que muchas intervenciones no sean capaces de capturar la complejidad del contexto o de las interacciones cotidianas de los sujetos se repliquen iniciativas como la publicación de información sobre la composición de los alimentos (azúcares, kcalorías, etc.) que en algunos espacios tiene efectos mientras que en donde más parece necesitarse no lo tiene. En cambio, las prohibiciones a las empresas alimenticias de usar azúcares en exceso o ciertos ingredientes tienen un efecto generalizado en la población y especialmente en aquellos que peor están (MacKay & Quigley, 2018)

Tomando como referencias algunas de estas críticas, en la actualidad se está abriendo una grieta para dar lugar a las metodologías cualitativas como base de apoyo a las investigaciones conductuales. Herramientas como los grupos de discusión, las entrevistas en profundidad y la etnografía ganan relevancia para generar nuevas hipótesis y entender el peso de los contextos en los comportamientos individuales y comprender por qué algunas intervenciones funcionan en un sitio y no en otro (van Bavel & Dessart, 2018).

Lo interesantes es combinar métodos para poder incluir desarrollo conceptual y teórico que nos permita responder preguntas como ¿qué funciona? y ¿por qué funciona? (Rawat, 2019).

#### 4. Límites y críticas

Siguiendo la estela de lo planteado en los párrafos previos, en esta sección sistematizamos los principales ejes de crítica al enfoque, formulado especialmente con relación a las *nudges*. Dichas observaciones apuntan en tres direcciones: a quienes diseñan, los temas y asuntos que abordan, y su efectividad.

En relación con quienes las diseñan y aplican preocupa que, para desarrollar o implementar políticas conductuales, se requiere una mínima alfabetización en la materia entre funcionarios y hacedores de políticas. Es necesario conocer las herramientas disponibles para cada caso y no esperar que, quienes diseñan políticas,

se limiten a cortar y pegar acríticamente iniciativas desarrolladas en otras latitudes. Para seguir inquieta que los hacedores de políticas son tan humanos como los destinatarios de las políticas y no son inmunes a sus propios sesgos y limitaciones.

El segundo eje crítico se centra en el funcionamiento de las políticas conductuales. Normalmente, lo que requiere inversión de alto coste y reflexión más profunda escapa a sus promotores y, en cambio, se apuesta por cambios de bajo coste que son visibles, pero muchas veces meramente cosméticos. Un ejemplo de ello ocurre en el campo del transporte en grandes ciudades, es común promover carteles o mensajes favoreciendo el uso de la bici pero no se analiza el problema de la vivienda por ejemplo ni suelen integrarse dichos esfuerzos con reformas más amplias que requieren decisiones políticas a gran escala y altos costes económicos y sociales. Así, se descomplejizan problemas en busca de soluciones elegantes (Lodge; Wegrich, 2014).

Enlazando la primera con la segunda de las críticas, existen temores fundados de que la moda por las políticas conductuales abone la continuidad de una tradición tecnocrática que promueve la política de expertos quienes aplican herramientas neutrales en apariencia despolitizadas y descontextualizadas. De esta forma se refuerza una visión elitista donde temas como las desigualdades sociales, políticas o culturales y determinantes macro no se atienden y en cambio la atención se pone en «estilos de vida» y la responsabilidad individual (MacKay & Quigley, 2018).

Por último, muchas de estas intervenciones, aprovechando nuestras miserias cognitivas, modifican nuestro comportamiento, pero no está claro que lo transformen a largo plazo en tanto no cuestionan el fondo. Dada su reciente aparición no existe suficiente evidencia que permita verificar si los cambios son sostenibles en el tiempo o se desencadenan efectos contrarios. Sin embargo, lo recomendable tampoco debería ser caer en las retóricas de la intransigencia (futilidad, perversidad y riesgo) sobre las que alertaba Hirschman ya que, «en general una actitud escéptica y burlona ante los esfuerzos progresistas y sus probables logros es un componente integral y muy efectivo de la actitud conservadora moderna» (Sunstein, 2016, p.3) aunque sí analizarlas críticamente y con juicio.

## 5. Expectativas y visiones de futuro

Como hemos venido sugiriendo, y a pesar de las críticas que se le formulan, las políticas conductuales resultan interesantes en tanto suponen un esfuerzo considerable por entender mejor la conducta humana a la vez que hacer más eficientes las políticas públicas que aspiran al bienestar.

Además de ello, que no es poco, son una oportunidad para introducir e insistir en cuestiones que vienen sobrevolando a los científicos y hacedores de políticas en relación a: la importancia de la evidencia y los datos para tomar decisiones, y el papel de la experimentación en la búsqueda innovadora de respuestas a «problemas malditos».

Lo primero supone transformar la cultura de diseño de políticas del cubo de basura<sup>5</sup> o el isomorfismo a un diseño que problematice las conductas tomando en consideración los aspectos psico-sociales de la conducta y el peso de las normas

<sup>5</sup> El modelo de cubo de basura alude al desorden y caos en medio del cual los decisores seleccionan cursos de acción reciclando viejas soluciones. Desarrollado en los 70' por Cohen, March and Olsen, sirve para explicar cómo se toman decisiones dentro de las organizaciones de modo reactivo, poco innovador y dependiendo de las oportunidades de elección en vez de hacerlo mediante procesos racionales puro secuenciados donde se sopesan costos y beneficios de diferentes alternativas.

sociales como informan investigaciones conductuales, a la vez que, aprovechar un torrente de información que se genera públicamente y está infrautilizado actualmente. Esto conduciría a diseñar políticas y programas para que sean más realistas, eficientes y eficaces en tanto están basados en conocimiento y datos, teniendo muy en cuenta las características del público al que van dirigidas y ofreciendo alternativas que atiendan la diversidad –targetización–.

Lo segundo nos invita a poner en valor y promover la última fase del ciclo de las políticas: la evaluación. En general los hacedores de política suelen estar cortos de tiempo, recursos o ánimos para desarrollar esta tarea y medir resultados e impactos de las políticas o bien se confunde la evaluación con la documentación o rendición de cuentas por parte de los gobiernos. En cualquier caso, se utiliza poco como herramienta de aprendizaje institucional. Evaluar nos permite conocer lo que funciona y lo que no, cuándo y cómo funciona, y si puede escalarse la solución a otros espacios. Atender problemas malditos como son la gestión de bienes comunes, la sostenibilidad ambiental o la violencia de género reclaman respuestas innovadoras además de las tecnologías clásicas. No se trata de reemplazar a mandatos o incentivos, sino de sumar y combinar herramientas para ir conociendo y midiendo en cada caso la efectividad de las respuestas.

El diálogo interdisciplinar está abierto, nos corresponde ahora fructificarlo y hacerlo crecer desde una perspectiva crítica y constructiva que impacte en las realidades que habitamos y en los futuros que buscamos construir.

## Bibliografía

- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (1998). *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick (USA) London (UK): Transaction Publishers.
- Bicchieri, C. (2017). *Norms in the Wild. How to diagnose, measure and change social norms*. New York: Oxford University Press.
- BIT. (2015). *Update report 2013-2015*. [http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_Update-Report-Final-2013-2015.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf). The Behaviour Insights Team.
- Brugué, Q., Canal, R., & Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. *Gestión y Políticas Públicas*, XXVI(1), 85-130.
- Ewert, B., & Loer, K. (2021). Advancing behavioural public policies: in pursuit of a more comprehensive concept. *Policy & Politics*, 49(1), 25-47.
- Falanga, R. (2020). *Citizen Participation during the COVID-19 Pandemic. Insights from local practices in European cities*. Lisboa, Portugal: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Güemes, C. (2017). ¿Nudge en América Latina? Incidir en comportamiento individual, obtener resultados colectivos. *Reforma y Democracia*, 68, 43-74.
- Güemes, C., & Wences, I. (2019). Comportamientos incumplidores, reflexiones sobre las emociones, motivos y contextos que hay detrás y los posibles remedios políticos. *Revista Paper*, 104(1), 77-99.
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 1-14.
- John, P., Smith, G., & Stoker, G. (2009). Nudge nudge, think think: two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, 80(30), 361–70.
- Just, D. (2017). The Behavioral Welfare Paradox: Practical, Ethical and Welfare Implications of Nudging. *Agricultural and Resource Economics Review* 46/1, 1-20.
- Lodge, M. y. (2014). Rational tools of government in a world of bounded rationality. *LSE Discussion Paper N 75*, <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/dps/>

- [dp75-lodge-wegrich.pdf](#).
- MacKay, K., & Quigley, M. (2018). Exacerbating Inequalities? Health Policy and the Behavioural Sciences. *Health Care Anal*, 26, 380–397.
- Mols, F., Haslman, A., Jetten, J., & Steffens, N. (2015). Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth. *European Journal of Political Research*, 54, 81-98.
- OECD. (2016). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*. Paris: OECD Publishing.
- Rawat, S. (2019). A bibliometric analysis of behavioural studies in economics and public policy journals. En H. Straßheim, & S. Beck, *Handbook of Behavioural Change and Public Policy* (págs. 49-62). UK: Edward Elgar Publishing.
- Ritter, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state Problematics of government. *British Journal of Sociology*, 172-205.
- Storey, R. N. (2020). Construction of Meaning during a Pandemic: The Forgotten Role of Social Norms. *Health Communication*, 35(14), 1732-1734.
- Strabheim, H. (2020). The Rise and Spread of Behavioral Public Policy: An Opportunity for Critical Research and Self-Reflection. *International Review of Public Policies*, 2(1), 115-128.
- Sunstein, C. R. (2016). Nudges That Fail. SSRN, <https://ssrn.com/abstract=2809658> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2809658>.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2009). *Un pequeño empujón (nudge) El impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*. Madrid: Taurus.
- van Bavel, R. D. (2018). *The case for qualitative methods in behavioural studies for EU policy-making*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- World Bank. (2015). *World Development Report 2015: Mind Society and Behavior*. Washington: World Bank.