

¿Nudge en América Latina?
**Incidir en el comportamiento individual,
obtener resultados colectivos**

Cecilia Güemes

Cecilia Güemes

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid; Magíster en Ciencias Sociales orientación Sociología (FLACSO); abogada (Universidad Nacional del Litoral, Argentina), DEA en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario Ortega y Gasset). Es cofundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) y forma parte del Grupo de Investigación en Derecho y Justicia de la Universidad Carlos III de Madrid (GIDYJ). Actualmente es Investigadora García Pelayo en el Centro de Estudios de Estudios Políticos y Constitucionales de España.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
C/ Plaza Marina Española 9, 28071 Madrid, España
Tel.: (34) 915401950 Ext.: 976
E-mail: cecilia.guemes@cepc.es

¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos*

Este trabajo se ocupa de las nudges, tecnología o modelo de intervención pública que busca mejorar la efectividad de las políticas públicas de modo de alcanzar los objetivos por ellas mismas planteados. Mejorar la eficiencia de gobierno incrementa la confianza social y esto potencia la cooperación y acción colectiva que la gobernanza demanda. Definidas como un pequeño empujón que actúa a partir de reconfigurar la arquitectura de la decisión, esta estrategia pone en cuestión el modelo de agente racional, revalorizando el sistema automático de acción, las emociones y los esquemas mentales compartidos. Los objetivos que se persiguen en este artículo y que articulan la presentación son: primero, esbozar el medioambiente innovador y el modelo de comportamiento humano sobre el que se desarrollan las nudges. Segundo, describir la tecnología y presentar los esfuerzos políticos que en países anglosajones se están realizando para institucionalizar su diseño. Tercero, contraponer el entusiasmo por dicha tecnología con sus límites y sistematizar sus críticas. Cuarto y último, analizar la oportunidad de dicha propuesta en el marco de los desafíos complejos que enfrenta Latinoamérica.

Palabras clave: Política Pública; Eficiencia; América Latina

Nudges in Latin America? Affect Individual Behavior to Get Collective Results

This article describes a technology that seeks to improve the effectiveness of public policies in order to achieve their goals. Improve the efficiency of governance, increase social trust and the latter enhance cooperation and collective action that governance demands. Nudge acts by reconfiguring the decision architecture; this tool calls into question the model of rational agent, revaluing the automatic system of action, emotions and shared mental schemas. The proposed outline is as follows: first, it describes the innovative environment and the human behavior model on which the nudges develop. Second, the tool is develops and political efforts in Anglo-Saxon countries to institutionalize their design are

Recibido: 20-09-2016 y 29-03-2017 (segunda versión). Aceptado: 10-04-2017.

(*) Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, el 3 de octubre de 2016 en Madrid. Se agradecen las valiosas observaciones que realizaron Isabel Wences y Quim Brugué a versiones previas de este documento. El texto final es responsabilidad exclusiva de la autora.

presented. Third, the paper contrasts the enthusiasm for this technology with its limits and systematizes its criticisms. Finally, the opportunity of this proposal is analyzed in the framework of the complexities that face Latin America.

Key words: Public Policy; Efficiency; Latin America

Introducción

En enero de 1997, un túnel encargado de proveer el agua a Bogotá colapsó. El Gobierno se apresuró a declarar la emergencia pública y desarrollar un programa en donde alertaba a la ciudadanía que, si no se hacía un uso racional de dicho recurso, el 70% de la ciudad quedaría sin agua. La presunción del Gobierno era que, una vez informados, los individuos modificarían su comportamiento. Sin embargo, ello no ocurrió y el Gobierno tuvo que repensar la intervención y tomar en cuenta los sentimientos y formas de pensar de la ciudadanía. Para ello desarrolló una estrategia que comprendía varios pasos: 1) distribución de un *sticker* y carteles con la imagen de San Rafael (que era el nombre del reservorio de emergencia sobre el que dependía la ciudad tras la avería) con la siguiente leyenda: “Aquí nos acogemos al plan de uso racional del precioso líquido”; 2) campañas en técnicas de ahorro y conservación del agua; por ejemplo, el alcalde se mostró en TV duchándose con su esposa y enseñando el ahorro que se podía lograr cuando se cierra el grifo al enjabonarse. También se pidió a los párrocos (referentes sociales respetados en un país católico) que transmitieran el mensaje a sus feligreses; 3) el Gobierno de la ciudad difundió la información de quiénes cooperaban y quiénes no, tendiente a crear una norma social sobre el valor de conservar el agua como recurso escaso. La emergencia se sobrellevó con éxito y el ahorro del agua persistió una vez finalizada la misma y se mantuvo a niveles inferiores a los valores pre crisis (Acosta, 2012; World Bank, 2015: 176-177).

A veces, los resultados de las políticas no dependen de la buena intención ni de la racionalidad con que fueron diseñadas, y un efecto inesperado puede tener consecuencias negativas. Esta situación pone el foco de estudio en la eficiencia de las políticas y en el impacto de los objetivos planteados. Una meta tan valiosa en sí misma -la mejora del rendimiento institucional- es importante también en tanto predictora de la confianza ciudadana (Güemes, 2015 y 2016). En ese sentido, y sobre todo en contextos de información escasa, la eficacia del Gobierno condiciona el nivel de confiabilidad en el

La mejora de las políticas va más allá del mero ámbito de la gestión pública, y abarca aspectos relacionados, primero, con la confianza social e institucional y, segundo, con el grado de cooperación ciudadana y acción colectiva de una sociedad.

otro y moldea creencias, valores y estándares morales, base de la confianza de una sociedad (Herreros y Criado, 2008). La mejora de las políticas se convierte así en un asunto esencial que va más allá del mero ámbito de la gestión pública, y que abarca aspectos relacionados, primero, con la confianza social e institucional y, segundo, con el grado de cooperación ciudadana y acción colectiva de una sociedad. Una cuestión que, en última instancia, marcará el nivel de desarrollo, democracia y, en general, felicidad de un país. Es en este contexto en el que adquiere especial importancia el estudio de *nudge*¹ como tecnología de política pública que busca incrementar la eficiencia de los Gobiernos y, en consecuencia, los niveles de confianza y cooperación².

Por tecnología política entenderemos aquellos mecanismos y herramientas a través de los cuales los Gobiernos buscan perfilar, normalizar y dirigir las conductas, pensamientos y aspiraciones de los sujetos en orden a conseguir los objetivos que se consideran deseables y que sirven para operacionalizar las metas de los programas políticos (Rose y Miller, 1992).

A fin de ajustar expectativas, conviene comenzar con algunas especificaciones de aquello con lo que el lector no se va a encontrar en este artículo.

Primeramente, cabe aclarar que muchos de los conceptos, ideas y esquemas aquí presentados tienen largo recorrido y distan de ser nuevos para estudiosos de la materia. Sin embargo, no fueron problematizados sino hasta hace poco tiempo en relación con las políticas públicas y son, en la actualidad, foco de atención de organismos multilaterales y escuelas de gobierno. Dicha actualidad vuelve oportuna una reflexión sobre tales asuntos con el foco puesto en los desafíos de América Latina.

En dicha línea, se destacará cómo el modelo de sujeto racional sobre el cual se asienta el diseño de la mayoría de las políticas públicas debe reajustarse a partir de comprender cómo las emociones, los enmarcados y normas sociales son fundamentales para entender el comportamiento humano. Sin embargo, no se dirá en este artículo que las emociones son un sustituto de la razón, que la ciencia política y la sociología deberían volverse un apéndice de la neurociencia, o que el sujeto solo está condicionado por lo social.

Tampoco se abogará en este artículo por las *nudges* como solución mágica a los complejos problemas sociales que aquejan a la región latinoamericana, ni se promoverá dicha herramienta como la panacea de

la intervención estatal o de la política pública destinada a reemplazar otras tecnologías como los mandatos o reglas. Las *nudges* se presentan como tecnologías novedosas y complementarias a las estrategias usuales en la consecución de objetivos socialmente deseables.

Por último, de ninguna manera se promoverá la copia mimética y acrítica de esquemas institucionales y modelos de organización que existen en otras latitudes. Sin embargo, sí interesa recuperar y reflexionar sobre los esfuerzos por institucionalizar la investigación del comportamiento humano y su aplicación al mundo de las políticas públicas.

Aclarado lo anterior, el esquema lógico expositivo propuesto es el siguiente: primero se esboza el medioambiente innovador y el modelo de comportamiento humano sobre el que se desarrollan las *nudges*. En segundo lugar se describe la herramienta y se presentan los esfuerzos políticos que en países anglosajones se están realizando para institucionalizar su diseño. A continuación se contraponen el entusiasmo por dicha tecnología con sus límites y se sistematizan sus críticas. Por último se analiza la oportunidad de dicha propuesta en el marco de las complejidades que enfrenta Latinoamérica.

1. Modelo de comportamiento humano que presuponen las *nudges* y contexto de nacimiento

La física suele referirse a la sopa primigenia (*primordial soup*) para ilustrar las condiciones que propiciaron el origen de la vida. Antes de proceder a la conceptualización y clasificación de las *nudges*, en este apartado se hará referencia a una serie de fenómenos relevantes ocurridos previa o contemporáneamente a la popularización de las mismas y que se constituyen en su sopa primigenia.

Por un lado se hacen presentes novedades vinculadas a la innovación social y la gestión pública que sirven de terreno fértil a un cambio de mentalidad y de apertura amigable con nuevas tecnologías. Entre ellas destaca: el gobierno abierto (plataforma donde confluyen reivindicaciones a favor de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana), la expansión del pensamiento de diseño, la ludificación (*gamification*), los laboratorios de experimentación e innovación y la difusión de las tecnologías digitales (Ramírez Alujas y Dassen, 2016). El uso de plataformas digitales y herramientas tecnológicas como las *apps* y los datos abiertos van forjando nuevas lógicas de trabajo colaborativo y generan un contexto más dinámico y en tiempo real para rediseñar la política pública. En

La *nudge* como tecnología o mecanismo básico de las políticas conductuales se asienta en los hallazgos teóricos que cuestionan el modelo racional como base para entender la acción individual socialmente orientada.

igual sentido, el uso de juegos para aumentar la motivación de los sujetos, utilizar la pasión y fomentar cambios de comportamiento (Nabhen, 2014; BIT, 2015).

Por otra parte, la *nudge* como tecnología o mecanismo básico de las políticas conductuales se asienta en los hallazgos teóricos que, obtenidos por otras disciplinas como la economía del comportamiento, la neurociencia, la sociología, la psicología y la antropología, cuestionan el modelo racional como base para entender la acción individual socialmente orientada (Noguera, 2016). En contraste con enfoques como el de la elección racional o la teoría de juegos, donde la clave de las mejores elecciones y de los comportamientos maximizadores de utilidad está en el procesamiento eficiente de información, las *nudges* parten de asumir la existencia de límites a la racionalidad (miserias cognitivas) y de un papel relevante de las emociones y las normas sociales en la configuración de la conducta humana. Estos “descubrimientos” parecerán obviedades para quienes estén versados en antropología o sociología, sin embargo, la mayoría de los estudios políticos y de gobierno no han incorporado esta visión sino hasta hace poco (Jones, 2003).

Siguiendo esta estela, los promotores de las *nudges* reconocen la importancia de las miserias cognitivas de la gente real, que es: impulsiva, tiene atención limitada, solo detecta aquello que es saliente, procrastina, sobrevalora el corto plazo y su consumo presente, subestima los riesgos, procesa la información de forma asimétrica, es irrealistamente optimista, tiene aversión a la pérdida por encima del deseo de ganancia, se mueve muy a menudo por una heurística de afectos antes que por números, se equivoca de modo predecible, fracasa en hacer pronósticos que sean consistentes con las reglas Bayesianas, es inestable en sus preferencias, sucumbe a la inercia y tiene problemas de autocontrol (Thaler y Sunstein, 2009; Sunstein, 2014).

Asimismo, la economía conductual demuestra que, en paralelo al sistema racional deliberativo (Sistema 2), existe el sistema automático (Sistema 1). Este último es un sistema que no tiene conciencia, que considera lo que viene de la mente de modo rápido y simplificado, que no exige esfuerzo y es intuitivo. El núcleo de este sistema es la memoria asociativa, la cual continuamente construye una interpretación coherente de lo que sucede en nuestro mundo y explica la heurística de los juicios. El Sistema 2 es un sistema que procesa la información lentamente, que toma en cuenta un amplio conjunto de factores, que exige esfuerzo, que se basa en

Los incentivos materiales externos en los cuales suelen centrarse las políticas para guiar la conducta, pueden resultar en algunos casos menos efectivos que la apelación al reconocimiento social o la referencia al cuidado del grupo social.

razonamientos y es reflexivo. Lo interesante para el caso es que el Sistema 2 es quien piensa qué somos, pero a menudo aprueba o racionaliza ideas y sensaciones que han sido generadas por el Sistema 1. Esto no quiere decir que el Sistema 2 no sea importante, ya que a menudo previene de la expresión abierta de ideas locas o de impulsos inapropiados, sino que es preciso tomar conciencia de la presencia del Sistema 1 y de su influencia frecuente en nuestro devenir (Kahneman, 2012: 531 y 540).

A lo anterior se suma la reivindicación de las emociones como dispa- radores de la razón y de los comportamientos individuales y sociales. La innovadora y popular hipótesis de Antonio Damasio (2015) en relación con el marcador somático, intenta explicar cómo las emociones entran en la espiral de la razón como calificadores positivos o negativos acompañados por un modo de pensar. Somos y después pensamos, y solo pensamos en la medida en que somos, dice el autor. Por ello, es preciso reconocer que la emoción (respuestas preorganizadas a la recepción de ciertos estímulos externos o del cuerpo), el sentimiento (percepción directa del lenguaje corporal) y la regulación biológica (marco de referencia básico de los procesos neurales) desempeñan un papel relevante en las decisiones que tomamos. Debe abandonarse la visión dualista donde el cuerpo y las emociones están separadas de la mente y los razonamientos (Damasio, 2015: 15,17 y 334).

Por último, sobre el valor del contexto social que circunda a los seres humanos, debe reconocerse cómo la conducta individual, antes que maximizar la utilidad individual, busca el reconocimiento en el marco de un grupo de relaciones que confirme su identidad colectiva y renueve los lazos que unen al sujeto a su círculo social (Pizzorno, 1989). Los individuos no son autómatas calculadores sino actores cuyas decisiones se ven afectadas por normas, redes sociales y modelos mentales compartidos. Por tal razón, los incentivos materiales externos en los cuales suelen centrarse las políticas para guiar la conducta, pueden resultar en algunos casos menos efectivos que la apelación al reconocimiento social o la referencia al cuidado del grupo social.

Dicho escenario histórico social y los pilares teóricos reseñados son las bases en las que se apoyan la revolución de las políticas conductuales y la popular *nudge*.

2. *Nudges*, definición, caracterización y tipologías

La palabra *nudge* suele traducirse al español como pequeño empujón y se la ilustra con un elefante empujando con su trompa a la cría para guiarla. Estos empujoncitos se presentan como una novedosa

herramienta de política pública que busca guiar las decisiones individuales alterando el contexto o arquitectura de decisión, pero siempre manteniendo la libertad de elección. Son iniciativas que mantienen la libertad de elegir a la vez que guían las decisiones de las personas hacia lo que se considera la correcta dirección. El modo en que lo hacen es reprobando, razonando y persuadiendo antes que prohibiendo o coaccionando como lo hacen las normas o regulaciones. Thaler y Sunstein (2009: 93) lo dejan claro: necesitamos una *nudge* para tomar decisiones que son difíciles e infrecuentes, cuyo efecto o impacto no se hace sentir de forma inmediata, o cuando no pueden traducirse aspectos de la situación a términos que se entiendan fácilmente.

A fin de caracterizarlas se destacarán tres rasgos que las distinguen de otras tecnologías o herramientas políticas:

a) *Persiguen la búsqueda del bienestar individual y social.* Recuperando a Stuart Mill, Sunstein (2014, 2016b: 50) explica el cometido del paternalismo libertario (filosofía matriz de las *nudges*) y argumenta cómo esta herramienta, incrementando las opciones de los sujetos o como ayuda o asistencia que genera mayor conciencia, enriquece la autonomía individual. Respetando siempre la dignidad y autogobierno del individuo, las *nudges* buscan alterar los comportamientos individuales aprovechando las miserias cognitivas y estimulando una autoconciencia que conduzca a un mayor bienestar.

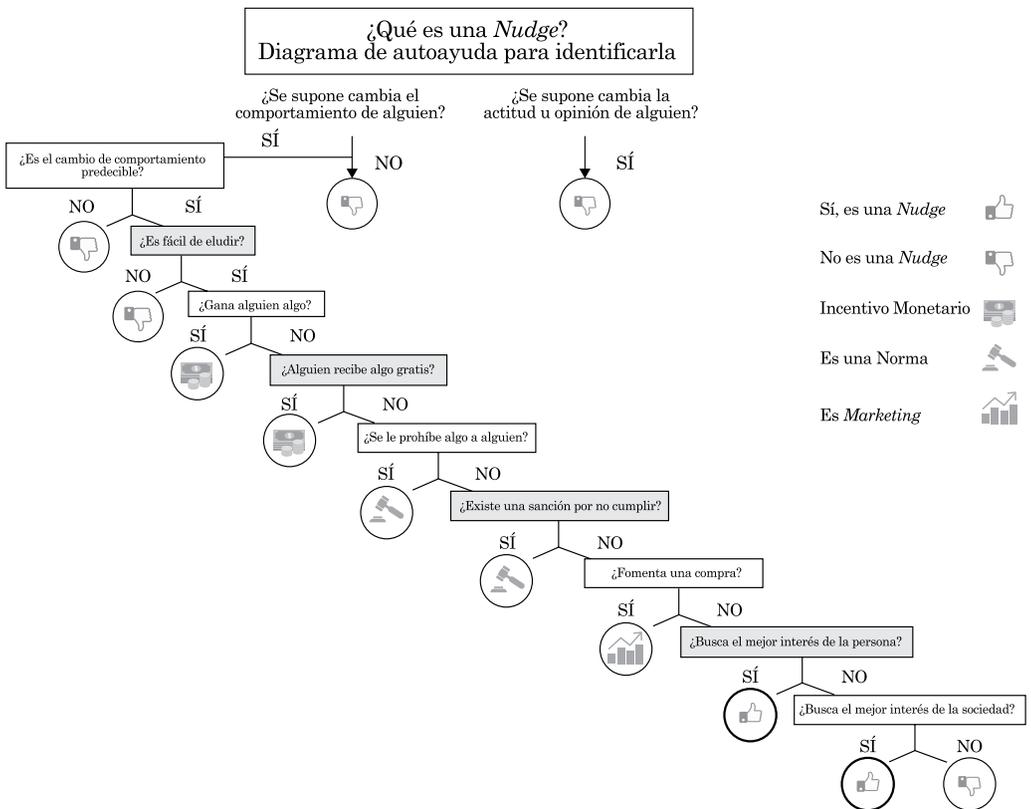
b) *Influyen en la arquitectura de la decisión.* Las *nudges* no utilizan prohibiciones, mandatos o incentivos económicos, sino que buscan orientar la conducta incentivando la autoconciencia y racionalidad de los sujetos (por ejemplo, cuando ofrecen información sobre las calorías que se queman al hacer un trayecto a pie o cuando se envían recordatorios para ahorrar), o bien aprovechando los límites de la racionalidad y el sistema automático de acción (por ejemplo, las cláusulas por defecto) o los modelos mentales, normas y sentimientos de pertenencia social (por ejemplo, cuando se usa el reconocimiento social como premio a acciones socialmente beneficiosas) (Sunstein, 2016a: 26).

c) Se enfocan alternativamente en *resultados, acciones, moldes mentales y/o preferencias* (Sunstein, 2014: 54). Un ejemplo de *nudge* que busca cambiar los resultados de una acción creando mayor bienestar sin afectar las creencias o acciones de las personas, son las cláusulas por defecto (*default option*) utilizadas para incrementar la donación de órganos o para afiliar automáticamente a los trabajadores a un plan de pensiones. Un ejemplo de *nudge* que influye en las futuras acciones sin necesariamente afectar creencias son los acuerdos o

compromisos civiles de buen comportamiento. Estos sirven, cual Ulises y las sirenas, como un modo de comprometer a futuro cierto comportamiento que desea lograrse, pero que cuesta trabajo conseguir. Ejemplo de *nudge* que cambia moldes mentales son los carteles que se encuentran en los baños de los hoteles, detallando los efectos que tiene lavar todos los días las toallas. Por último, un ejemplo de *nudge* que busca alterar preferencias es una campaña gráfica que alerta sobre el peligro de conducir hablando por el teléfono móvil, fumando o sin cinturón de seguridad. El objetivo es que la persona prefiera no hacer estas cosas.

En la Figura 1 se presenta un esquema que ayuda a identificar cuándo se está en presencia de una *nudge*.

Figura 1
Qué es y qué no es una Nudge



Fuente: adaptación y traducción de Gravert (2017).

Hecha una somera definición y caracterización de la herramienta se procede ahora a agrupar las *nudges* y ver cómo funcionan en la práctica. Existen varios criterios para ordenarlas. El reciente informe de la OECD (2017) agrupa más de 120 experiencias según el área de política pública que afectan: protección de consumidores, educación, energía, medioambiente, productos financieros, salud y seguridad, mercado laboral, provisión de servicios públicos, recaudación impositiva y telecomunicaciones. En igual sentido, el reporte del BIT (2015) expone 150 experimentos controlados diferenciando el área de política que involucra: crecimiento económico y mercado laboral, salud y bienestar, derechos de los consumidores, juventud, educación, política interna, donación y voluntariado, energía y sostenibilidad, y desarrollo internacional. Otra posible taxonomía se podría trazar atendiendo a cómo funciona una *nudge*: si es informativa y aumenta el número de opciones de los individuos, si es cláusula por defecto y busca trabajar sobre la inercia o miseria cognitiva, si busca activar ciertos afectos o el propio ego, si aborda aspectos subconscientes o atajos cognitivos, etc. (BIT, 2010). También se podrían distinguir aquellas *nudges* que se limitan a tratar aspectos políticamente importantes en términos agregados (Whitehead ...[et al], 2014), tales como las precauciones y medidas de educación para evitar el SIDA o la malaria (World Bank, 2015: 150-151), de aquellas que tienen objetivos más acotados, como puede ser la simplificación de un procedimiento *web* para aumentar la tasa de respuesta de las empresas a encuestas gubernamentales (OECD, 2017: 391).

Utilizando los aportes teóricos de la primera parte, este trabajo presenta una tipología que las agrupa según el principio de decisión humana y la estrategia que se utilice:

- cambiar el enmarcado o moldes mentales,
- apelar a las normas o valores comunitarios,
- rediseñar la estructura física y actuar sobre los esquemas automáticos de acción.

En el primer tipo se presta atención al papel que tienen ciertas categorías, conceptos, narrativas causales y puntos de vista en las decisiones diarias de las personas. Según el objetivo y técnica utilizada se pueden encontrar los siguientes subtipos:

a) *Las que buscan identificar y revertir mapas mentales y sentimientos arraigados.* En Etiopía, las personas desaventajadas suelen sentir una capacidad de agencia baja, no tienen sueños ni imaginación y eso les dificulta salir de su propia situación. En vista a ello, en

2010 un grupo de investigadores desarrolló un experimento en donde proyectó una serie de videos inspiracionales en donde oriundos de la propia villa demostraban haber salido de una situación similar. A los seis meses se comprobó que, quienes habían visto el video habían ahorrado más y habían invertido más recursos en la educación de sus hijos (World Bank, 2015: 65). En igual sentido, el informe relata un experimento en la India con ejercicios para estudiantes de diferentes castas. Cuando se compara el rendimiento de grupos donde se revela la casta de pertenencia de cada uno y grupos donde no se revela, se observa que, en los que se revela, el rendimiento es peor para todas las castas (World Bank, 2015: 69).

b) *Las que proveen información y resultan útiles para generar autoconciencia* de ciertas ideas, formas de pensar y relaciones de causalidad a las que se presta poca atención. Ejemplos paradigmáticos serían las que buscan mejorar la calidad de vida y salud de los individuos recordándoles la composición de los alimentos (especialmente las calorías y grasas) o las bondades de hacer ejercicio (elegir subir la escalera en vez de tomar ascensor, enseñando las calorías que supone una y otra vía)³.

c) *Ejercicios de re-enmarcado (framing)*, donde se alteran la descripción y presentación que se hacen de una política pública mejorando su efectividad. Según Thaler y Sunstein (2009: 54), el enmarcado funciona porque tendemos a tomar decisiones de forma negligente y pasiva y el sistema reflexivo no hace el trabajo que sería necesario para comprobar si enmarcando ciertas opciones de modo diferente, la respuesta sería distinta. En materia de moral y cumplimiento fiscal se ha demostrado que se prefiere una progresividad mayor cuando los impuestos se expresan en porcentajes que cuando se expresan en dinero; paralelamente, se prefieren pagos regresivos bajo el enmarcado de reducción fiscal que no se aceptan bajo el de prestación social (Noguera, 2016).

En el segundo tipo, se encuentran aquellas *nudges* que apelan a normas, valores o sentimientos de orgullo social. Esto incluye intervenciones que:

a) *Referencian cuál es la conducta esperada o regularmente aceptada* en la comunidad. Por ejemplo, se incluye en la boleta de ciertos servicios públicos el consumo de la ciudad, del distrito o del barrio en comparación al usuario y un emoticón que refleja alegría cuando se está por debajo de la media y uno triste cuando está por encima de la media. Otro ejemplo interesante se observa en enfoques que buscan

reducir el abuso de alcohol entre los estudiantes. En Montana se llegó a la conclusión de que parte del problema era que los estudiantes creían que el abuso estaba mucho más extendido de lo que realmente sucedía. En vista a ello, se publicitó un anuncio haciendo público que la mayoría de los estudiantes universitarios (81%) consumía cuatro o menos bebidas alcohólicas a la semana. Esta simple proclama, redujo notablemente el consumo (Thaler y Sunstein, 2009: 88).

b) *Utilizan aspectos de la psicología social*, como puede ser el deseo de todo sujeto de sentirse ajustado al grupo⁴ o ganar el reconocimiento social que refuerce la propia identidad o autoestima. El ejemplo de “¡Cuidado con Texas!”, orientado a reducir la basura en las carreteras, demuestra su eficacia. Dado que la mayor parte de los incumplidores eran hombres de entre 18 y 24 años, las autoridades diseñaron un *slogan* desafiante que despertara el espíritu de orgullo tejano y se les pidió a jugadores famosos de Dallas Cowboys que participaran en la campaña. En el primer año la basura del suelo se redujo en un 29%, y en sus primeros seis años los desperdicios se redujeron en un 72% (Thaler y Sunstein, 2009: 78).

c) *Aprovechan similitudes sociales*, como el efecto de pares o el respeto por autoridades reconocidas. Ejemplos de este tipo son políticas que se diseñan para que los actores que lideran un proceso de enseñanza o cambio de mentalidad sean:

- *Personas con las que los destinatarios se sienten pares*. En Nicaragua los programas de lucha contra la pobreza detectaron que el involucramiento de líderes comunitarios como promotores del programa mejoró los resultados de educación y nutrición de las transferencias condicionadas (World Bank, 2015: 90).

- *Personas con las que los destinatarios se sienten relajados*. La política educativa de prevención de sida implementada en Zimbabwe asumió que no bastaba con proveer información a los sujetos en riesgo, sino que era necesario que la persona que recibiera la información lo hiciera en un contexto familiar y en un ambiente confortable. A partir de ello se lanzó una campaña donde se repartieron condones femeninos en peluquerías, incrementándose significativamente el porcentaje de uso de los mismos (BIT, 2010: 43).

- *Sujetos de referencias en quienes los destinatarios buscan inspirarse o identificarse*. Las telenovelas han sido un buen ejemplo y se han usado para modificar actitudes financieras y relacionadas al juego en Sudáfrica, y para reducir la fertilidad y empoderar a las mujeres en Brasil (World Bank, 2015: 77).

El tercer tipo son las *nudges* más clásicas, que abarca:

a) Tecnologías que *alteran el espacio donde normalmente tomamos decisiones*. Políticas que alteran el orden en el que se presentan los alimentos en un comedor escolar o laboral son un buen ejemplo. A sabiendas que escogemos lo primero que vemos, se anteponen opciones saludables como fruta o ensalada y se deja en último lugar los hidratos de carbono (Thaler y Sunstein, 2009: 16-17). Una segunda intervención ilustrativa, desarrollada en Dinamarca, buscó resolver un problema de higiene (uno de cada 10 pacientes hospitalizados adquiere una infección durante su hospitalización), tomando en cuenta recomendaciones propias del enfoque *nudge*. Así, se colocaron expendedores de desinfectante gratuito en zonas visibles y estratégicas de los hospitales señalizados con rojo (color asociado a alertas) que incluía un mensaje normativo: “Aquí usamos desinfectante de manos a fin de proteger a nuestros familiares”. De un 3% de uso se pasó a obtener un 67% (Aarestrup ...[et al], 2016). Un tercer ejemplo demuestra cómo la simplificación del formato de un recetario médico y la inclusión de nuevas celdas con medidas y referencias de dosis, puede evitar errores en la prescripción de la medicación y mejorar la comunicación entre profesionales (BIT, 2015: 13).

b) Políticas que *trabajan sobre miserias cognitivas* como la inercia, la aversión a la pérdida o la subestimación del futuro. Las opciones por defecto son el ejemplo más representativo. Además del conocido uso de las cláusulas por defecto en caso de donación de órganos (donde el margen de apreciación es bien alta; en Austria pasó del 5 al 99%), existen otros ejemplos de este tipo con energías renovables. En Alemania se hicieron experimentos dejando como opción por defecto las energías *green vs. grey* (Lindahl y Stikvoort, 2015: 40, 57). También en Perú y Bolivia, estudios experimentales demostraron cómo el uso de mensajes recordatorios por móvil (SMS) aumentaron las tasas de ahorro de las personas. Los mensajes que destacaban objetivos específicos que los propios actores se habían fijado (por ejemplo, ahorrar para comprarse un televisor) fueron el doble de efectivos que los mensajes generales (World Bank, 2015: 120).

c) Intervenciones que *hacen más saliente algún aspecto* de una situación mediante la simplificación. En México se realizó un experimento donde se exponía visual y comparadamente, y en términos sencillos, los costos de adquirir créditos personales y de acceso rápido con relación a comprar con la tarjeta de crédito. Con el formato tradicional

que se ofertaba la información, solo el 39% lograba identificar la mejor opción mientras que, con la nueva presentación, el 68% lo lograba (World Bank, 2015: 33). En la misma línea, el proyecto chileno para reforzar los derechos de los consumidores de la electricidad apostó por el uso de lenguaje claro, la presentación de la información según la relevancia de la misma, datos explícitos de los valores a pagar y detalles personalizados. Similar fue la iniciativa llevada adelante en Colombia para mejorar la lectura, comprensión y recuerdo de los usuarios de servicios de Internet y telefonía sobre las condiciones del servicio (OECD, 2017: 64 y 346).

Como es usual, la tipología ofrecida sirve para ordenar ideas y hacer distinciones analíticas que faciliten el estudio del fenómeno; los casos reales combinan rasgos de diferentes tipos. Para ilustrar esto se presentan dos casos latinoamericanos.

El trabajo de Castro y Scartascini (2014) destaca los resultados de experimentos de política conductual en tres municipios de la provincia de Buenos Aires, donde se buscó mejorar la recaudación fiscal. Para ello se planificó la introducción de mensajes en las facturas de servicios municipales con imágenes alusivas (modificación de arquitectura, 3er tipo). Las evaluaciones demostraron que mensajes sencillos, claros y acompañados por una imagen consonante mejoraban la recaudación. En el municipio de Junín, el mensaje más eficaz fue aquel sobre la disuasión, que enumeraba las multas aplicables y las potenciales medidas administrativas y judiciales que la municipalidad podría adoptar en caso de incumplimiento. Más precisamente, el cumplimiento tributario entre los contribuyentes que recibieron este mensaje disuasivo aumentó en casi 5 puntos porcentuales con respecto al grupo de control (norma social, 2do tipo) (Castro y Scartascini, 2014: 10).

En Colombia, Barrera-Osorio y su equipo de trabajo (2011: 169) realizaron pequeñas modificaciones a las políticas de transferencia social condicionada a logros educativos (1er tipo, moldes mentales y 3er tipo, miserias cognitivas). Tomando en consideración las dificultades de las familias receptoras, introdujeron dos variantes al diseño clásico. La primera reparaba en los problemas de ahorro que tienen las familias y la consecuente inversión en material educativo. En vista de ello, se retuvo un tercio del importe de los fondos totales a distribuir en el año y se les entregó a las familias en el momento en que debían hacer la inscripción en la escuela. En el segundo caso se retuvo el mismo importe, pero se les prometió a los destinatarios

El primer mojón institucional se localiza en Reino Unido, donde el trabajo de Thaler y Sunstein sirve de fuente de inspiración a David Cameron para crear en 2010 la unidad de análisis de comportamiento *Behaviour Inside Team* (BIT).

entregárselos luego de la graduación y una vez se matricularan en una institución de educación superior. En ambos casos la estrategia resultó exitosa. En el primer caso incrementó en un 9,4% la matrícula y en el segundo, un 48,9%.

3. La institucionalización

El primer mojón institucional se localiza en Reino Unido, donde el trabajo de Thaler y Sunstein sirve de fuente de inspiración a David Cameron para crear en 2010 la unidad de análisis de comportamiento *Behaviour Inside Team* (BIT). Esta fue la primera institución de Gobierno⁵ dedicada a la aplicación de ciencias del comportamiento. Sus objetivos fundacionales son: hacer que los servicios públicos fueran más fáciles de usar para los ciudadanos y más eficientes en términos de costos; mejorar los resultados de las políticas públicas a partir de una concepción más realista del comportamiento humano; y, por último, hacer que las personas tomen mejores decisiones para ellas mismas. Su meta es pragmática y busca aplicar el conocimiento a pequeñas escalas a fin de poner a prueba ideas que, si funcionan, puedan luego escalar a otros escenarios.

Desde la perspectiva de este trabajo, dicho equipo ha tenido dos logros remarcables: a) ha sistematizado 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; y b) ha realizado experimentos en Reino Unido y tiene resultados que destacan la efectividad así como los límites del enfoque.

En relación con lo primero (a), el informe desarrollado por BIT en 2010 resume en el acrónimo MINDSPACE (*Messenger, Incentives, Norms, Default, Salience, Priming, Affect, Commitments and Ego*) recomendaciones rápidas y sencillas (*checklist*) que deben tenerse en cuenta en el diseño de políticas públicas: quién es el que comunica o difunde una política (esto refiere al respeto y admiración que debe tener el mensajero, pero también alude al lenguaje personal y accesible que debe utilizar); qué limitaciones cognitivas y heurísticas son propias del grupo destinatario; cuáles son las normas sociales a las que los destinatarios responden; el valor de las opciones por defecto; la importancia de resaltar y hacer salientes algunas cuestiones utilizando el subconsciente dada nuestra atención limitada; el poder de las emociones; la búsqueda del sujeto por la consistencia en sus acciones, su sentido del deber y el hecho de que actúe buscando modos de sentirse bien. La guía de acción que ofrece este informe a

Que las administraciones y diseñadores de políticas incorporen esta cultura de la experimentación y se animen a identificar los problemas de modos más precisos y a probar soluciones sencillas es el desafío venidero.

quienes piensan en soluciones a problemas públicos se resume en tres puntos: i) quiénes son los destinatarios y afectados por la política (rasgos más característicos); ii) qué tipo de comportamiento se desea instalar (tener claridad en ello); iii) cuál es la mejor manera de lograrlo (examen de las herramientas disponibles sirviéndose del acrónimo MINDSPACE).

Dicho documento se complementa muy bien con el informe del mismo BIT en 2014, en donde se promueve un nuevo acrónimo: EAST (*Easy, Attractive, Social, Timely*), para resumir los principios que se han aprendido a lo largo de la implementación de políticas conductuales. Primero, que la sencillez y simpleza en las intervenciones y mensajes debe primar. Igualmente importante es saber que reducir el esfuerzo requerido por parte del destinatario incrementa la respuesta. En segundo lugar, es fundamental incluir imágenes, colores y prestar atención al diseño, así como personalizar los mensajes. Hay mucho aquí que aprender del *marketing*; cuestiones de bajo coste y al parecer de poca importancia pueden tener gran influencia en los resultados. Tercero, es importante que las intervenciones envíen mensajes en donde se resalte cómo las personas normalmente siguen las reglas de modo de alentar a los sujetos a comprometerse con las conductas deseadas. El uso de las redes sociales es clave en este punto. Por último, las intervenciones políticas deben elegir los momentos en que la gente es más receptiva, considerar costos y beneficios inmediatos y ayudar a las personas a planear sus respuestas a los eventos. El factor oportunidad temporal es determinante del éxito (BIT, 2014).

Como revela el informe de avances del BIT de 2015, en la experimentación lo relevante es el aprendizaje de aquello que funciona y de lo que no; dónde, con quiénes y cómo funciona. Que las administraciones y diseñadores de políticas incorporen esta cultura de la experimentación y se animen a identificar los problemas de modos más precisos y a probar soluciones sencillas es el desafío venidero.

Los buenos resultados obtenidos y las expectativas generadas por este equipo de trabajo conductual 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 y Estados Unidos. En este último caso, el presidente Obama emite en 2015 una orden ejecutiva donde alienta a las agencias y departamentos de Gobierno a: identificar programas y políticas donde se pudieran aplicar estos hallazgos, desarrollar estrategias específicas

para incorporarlos a los programas, reclutar científicos expertos para unirse y guiar en el logro de los objetivos, y fortalecer las relaciones entre la comunidad científica vinculada a ciencias de la conducta y las agencias de Gobierno. Estas recomendaciones se complementan con la creación de un equipo permanente de trabajo⁶.

La popularidad de la herramienta es tal, que el trabajo de Whitehead y su equipo (2014: 22) identifica 51 países donde el Gobierno central está llevando adelante iniciativas políticas influidas por las *nudges* y 132 países donde se están aplicando aunque no sean coordinadas por los Gobiernos centrales (lo que representa el 60% de los países a nivel mundial).

Si las *nudges* responden a una problematización del comportamiento humano crítica con la racionalidad, la expansión de los laboratorios de análisis del comportamiento se enmarca en un escenario de gestión pública crítico también con modelos previos de formulación de políticas y de pensar y hacer ciencia. Los laboratorios, y no solo los de análisis de comportamiento, suponen una mirada híbrida que combina: innovación abierta, inteligencia colectiva, el *crowdsourcing/wisdom of crowds*, la cocreación y coproducción de servicios, la cultura del prototipo, y el pensamiento de diseño (*design thinking*) como medio para favorecer la cocreación/coproducción de servicios públicos. Su finalidad es articular capacidades diversas en clave colaborativa, utilizando novedosas y sofisticadas metodologías que permiten aprovechar las ideas y potencialidades de múltiples actores para pensar, encuadrar, mapear, responder y resolver problemas y desafíos de carácter público (Lafuente, 2015; Ramírez Alujas, 2016). Como se verá luego, en América Latina no se conocen unidades como las de países anglosajones, pero sí laboratorios de innovación social y ciudadana que pueden servir de escenario de experimentación.

A primera vista, la invitación a “*nudgear*” parece seductora; sin embargo, las críticas no se han hecho esperar.

4. Críticas y límites de la herramienta

En el apartado anterior se relató el entusiasmo que despertaron las políticas conductuales y se citó a sus promotores. En este apartado se hablará de quiénes las critican. Como se verá, muchas de las críticas que se formulan no parecen referir a las *nudges* sino a las políticas públicas en general o bien a cuestionar la legitimidad del Gobierno para regular ciertos asuntos. Como responderá el mismo Sunstein (2014), este tipo de impugnaciones filosóficas o generales

pueden debatirse, pero no parecen concernir a las *nudges* sino a un cuestionamiento más profundo sobre el rol y función de los Gobiernos.

Tales críticas giran en torno a tres asuntos:

- ¿Quién define el bienestar general y quién vigila al que lo define?
- ¿Son realmente *efectivas* las *nudges* en términos de cambio de comportamiento? ¿Para qué materias y por cuánto tiempo?
- ¿Cómo influyen los *contextos sociales* y culturales de las *nudges*?

El primer reproche a la *nudge* radica en presentarlo como una técnica elitista y tecnocrática que presupone de los hacedores de políticas al menos tres cuestiones:

- que son lúcidos y capaces de conocer los intereses y preferencias de los sujetos mejor que ellos mismos;
- que velan siempre por el bienestar social y que las decisiones políticas que toman están blindadas a sus intereses propios o partidarios;
- que los poderes fácticos, como son los *lobbies* y los empresarios, tienen poca capacidad de presión sobre las decisiones que ellos toman.

La crítica remarca cómo los hacedores de políticas son tan humanos y hábiles como los demás conciudadanos y no son inmunes a sus propios intereses ni a la presión ajena; por ello, es de temer que sus propias limitaciones y factores reales de poder secuestren iniciativas subrepticias que gobiernan sigilosamente y, de este modo, bajo la rúbrica de la ciencia y la neurociencia, el neoliberalismo se reinvente y el mercado conserve su poder de regulación sin cuestionamientos (The Economist, 2006; Legget, 2014).

Sunstein (2014: 144) responde que el sigilo con el que actúan las *nudges* y la dificultad que plantea controlarlas, no desestima el instrumento sino que evidencia la necesidad imperiosa de la transparencia. Así como las reglas, prohibiciones y mandatos son bien visibles y el Gobierno es fácilmente responsable por ellas, las *nudges* también deben ser especialmente cuidadosas en este sentido. Que exista el derecho de salida y las elecciones sean fácilmente reversibles es fundamental. Asimismo, sobre el peligro de manipulación que entrañan las *nudges*, que no actúan sobre el sistema racional sino sobre el automático, se pierde de vista que la mayoría de nuestras elecciones en contextos de economía de mercado están influenciadas también a nivel subconsciente por las empresas privadas, y entonces ¿por qué presuponer que las elecciones públicas deberían ser peores y condenables por anticipado? (Sunstein, 2014: 150).

Por último, intranquiliza pensar que detrás de una *nudge* puedan existir motivaciones ilícitas, pero es que el problema aquí es lo ilícito

de los motivos y es independiente de los medios, y lo mismo vale para otros tipos de intervención política.

La segunda crítica, quizá la más importante, se estructura en cuatro cuestionamientos:

- la evidencia real sobre la que se asienta el entusiasmo por las *nudges*;
- los efectos contrarios que puede desencadenar una *nudge* cuando los sujetos descubren que están siendo orientados en una dirección;
- el desconocimiento de las variables intervinientes que pueden estar afectando el éxito en algunos de estos casos; y
- la fragilidad de sus efectos bondadosos en el tiempo.

Debe tenerse en cuenta que muchos éxitos atribuidos a las *nudges* en realidad tienen que ver con un cambio de comportamiento que involucra un cambio en la identidad social de los sujetos y una internalización de nuevas normas. A pesar de que el paternalismo libertario recoge lo social como condicionante de la acción individual, en última instancia concibe al ser humano como un procesador individual ineficiente de información, que toma decisiones erradas, y no como un sujeto social sensible a sus entornos que tiene que tratar y sujetarse a normas que internaliza y guían su comportamiento. Alternativas políticas que apostaran por un enfoque que comprenda la influencia social y utilice la persuasión como estrategia de cambio de identidad social, en tanto supone redefinir los entendimientos compartidos de un grupo, garantizarán continuidad en el tiempo de los efectos deseados cuando los incentivos o beneficios de ciertas arquitecturas de decisiones desaparecen (Mols ...[et al], 2015: 88-89). En respuesta a dichas críticas, un grupo de investigadores contrapone a la *nudge* otra propuesta que se deriva de la democracia deliberativa y que ellos denominan *think*. Para este último enfoque, las preferencias no son fijas y exógenas sino maleables y los sujetos se consideran razonables y capaces de reflexionar colectivamente antes que seres cognitivamente miserables y atravesados por sesgos (John ...[et al], 2009). Al igual que la mencionada *steer* (nota 4), esta propuesta nace como crítica a la *nudge*, pero también cabe verla como una nueva tecnología que amplía el repertorio de herramientas.

Sobre el efecto contrario que puede desencadenar una sugerencia subrepticia de cambio de comportamiento, llama la atención cómo algunas *nudges* que buscan que la gente abandone malas prácticas, como fumar o tomar alcohol, ocasionan lo opuesto. Esto sucede, sobre todo, si el mensaje se percibe como proveniente de una fuente poco confiable o supone cambiar la identidad de los sujetos o su modo de

Se critica que el paternalismo libertario subestima las situaciones sociales, políticas, culturales y económicas en las que los sujetos se encuentran e interactúan.

vida. Sin embargo, esta crítica (al igual que la referida a las variables ocultas que podrían estar explicando el éxito de ciertas medidas) no deslegitima la *nudge*, sino que alerta sobre la necesidad de estudiar el problema en su plenitud, especialmente en su dimensión social y psicológica, y abordarlo en sus multirrelaciones.

Por último, se critica que el paternalismo libertario subestima las situaciones sociales, políticas, culturales y económicas en las que los sujetos se encuentran e interactúan. Apuntando al cambio de estilo de vida y las opciones individuales, se omite discutir las intervenciones estructurales que, en muchos casos, son necesarias para cambiar el estilo de vida y, sin quererlo, se corre el riesgo, además, de incentivarlas (Wilby, 2010; Pykett y Johnson, 2015: 10). Al efecto, las desigualdades estructurales deben ser remediadas y demandan acciones políticas de notoria profundidad; en eso la autora de este artículo está de acuerdo. Sin embargo, no se entiende que esta sea una crítica a la herramienta política presentada. Las *nudges* no son un sustituto de otras tecnologías gubernamentales ni tampoco una panacea resolutoria de todos los males, sino son una herramienta complementaria y útil para reforzar la efectividad de las políticas.

En la misma línea, se sostiene que existen factores que condicionan la efectividad de las *nudges*, como la corrupción o la pobreza, y que los promotores de las mismas suelen obviar. Todo ello es cierto, pero también cabe decir que estos problemas afectan la implementación de otras intervenciones estatales como legislaciones, regulaciones, amenazas y castigos. Algo similar ocurre cuando se afirma que ciertas *nudges* (como repartir *stickers* a estudiantes que optan por una alimentación saludable o incluir emoticones tristes en quienes consumen mucha energía) conllevan la marginalización de otras cuestiones de relevancia social y hace que los políticos se centren en temas de poco interés público pero de alto interés mediático, a la par que descomplejiza problemas en busca de soluciones elegantes (Lodge y Wegrich, 2014). Esto es cierto y preocupante, pero es un tema que trasciende la tecnología y alude a los políticos, quienes en democracia deberían rendir cuenta de sus actos.

En síntesis, si los Gobiernos son peligrosos, los diseñadores de políticas, falibles e influenciados por los poderes fácticos, el objeto de la intervención pública irrelevante y la finalidad ilícita o inmoral, el problema ante el que se está afecta a las *nudges* pero también a las regulaciones y normas que dicho Gobierno pueda generar. Las *nudges* o las reglas que violen principios que están implícitos en las

normas democráticas deben ser inaceptables por esa razón. Al igual que con otro tipo de intervenciones, las *nudges* deben ser transparentes y estar sujetas al escrutinio público (Sunstein, 2016b: 41-42).

Sobre el fracaso de las *nudges*, Sunstein (2016a) sostiene que ello puede suceder porque: a) existen fuertes preferencias preexistentes por parte de los actores; y b) existe una *contra nudge* por parte de algún actor interesado (posiblemente privado) que se ve perjudicado con el cambio de conducta de los sujetos. A estas dos razones se agregan cinco puntos por las que las *nudges* pueden resultar ineficientes: c) son poco claras y confunden al sujeto; d) sus efectos son limitados en el tiempo; e) producen reacciones de resistencia o activan sentimientos contrarios (reactancia); f) el hacedor de las políticas no ha comprendido adecuadamente cuál aspecto de la arquitectura de la decisión es el más importante y determinante en la conducta que se busca cambiar; y g) producen conductas o efectos compensatorios y entonces las neutralizan. Sin embargo, como sugiere el mismo Sunstein, (2016a: 3), no debe caerse a partir de ello 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*”.

Sin promoverlas ni criticarlas, Arias (2016) sostiene que las *nudges* son una respuesta institucional al sujeto postsoberano y, dadas ciertas condiciones como influir sobre los medios, ser fácilmente evitables y no dañar a terceros, serían una forma legítima y liberal de paternalismo. Si la *nudge* es un factor más de influencia en un entorno decisorio lleno de ellos, puede ser permisible. Para este autor solo estarían justificadas las de carácter informativo, las opciones por defecto, los períodos de enfriamiento y aquellas que resulten respetuosas de la autonomía.

Por su parte, Noguera (2016) sostiene que debe separarse la herramienta política de la filosofía paternalista libertaria y dejar atrás una concepción heroica de la libertad y la autonomía, la creencia en las preferencias como realidades constituidas y la neutralidad valorativa del Estado. Tomando en cuenta ello, el autor sugiere que diseñar conscientemente opciones y arquitecturas decisionales (*nudging*) y/o redescubrir o reenmarcar las opciones de decisión, de forma que algunos aspectos de las mismas queden más resaltados o sean más prominentes que otros (*framing*), puede ser muy provechoso en la aceptación pública de ciertas políticas fiscales y en la lucha contra la pobreza en escenarios iberoamericanos.

Las *nudges* pueden resultar útiles para incitar el cambio de hábitos y rutinas que tienen consecuencias negativas a nivel individual y/o social, tales como: la alimentación, el reciclaje y disposición de residuos, las finanzas y ahorro del hogar, consumo sostenible o las normas cívicas y viales.

Coincidiendo con estos últimos autores, las *nudges* pueden resultar muy útiles para incitar el cambio de hábitos y rutinas que tienen consecuencias negativas a nivel individual y/o social, tales como: la alimentación, el reciclaje y disposición de residuos, las finanzas y ahorro del hogar, consumo sostenible o las normas cívicas y viales. Estos temas no son pocos ni irrelevantes. Las políticas públicas llevan tiempo intentando influir en tales áreas y no siempre lo han logrado. Las *nudges* serían entonces estrategias complementarias que apelan a aspectos de la conducta antes obviados.

5. Oportunidad y sentido de la *nudge* en América Latina. Algunas conclusiones

¿Son estas innovaciones anglo-occidentales exportables o interesantes para regiones como la latinoamericana? Como respuesta aproximativa y provisoria se podría decir que no son directamente exportables; sí son interesantes e inspiradoras.

Está claro que la idealización de experiencias del “primer mundo”, que resuelven de modo mágico los problemas, es parte de una actitud muy común en América Latina que suele conducir a copiar aquello que se admira, sin consideración de las diferencias entre contextos institucionales y las disfunciones que puede ocultar lo anhelado, con lo cual muchas buenas ideas no resultan eficientes en el cambio estructural y cultural que estas sociedades están buscando (Ramíó, 2001). El hecho de que el *copy & paste* no funcione no significa que no se puedan estudiar, analizar y extraer aprendizajes de las experiencias e instituciones exitosas en otras latitudes. América Latina arrastra problemas de larga data y alta complejidad, como la desigualdad o la pobreza, pero también se enfrenta a problemas relativamente nuevos, como el cambio climático, la crisis energética o el tratamiento de residuos. Por esta razón, las *nudges* se presentan útiles para enriquecer el catálogo de herramientas políticas tradicionales y, a fines de innovación política, representan un subterfugio que engloba dos temas urgentes y necesarios para mejorar la eficiencia del Gobierno: a) revisar los postulados desde los que parten las políticas públicas, especialmente el modelo de ciudadano racional; y b) introducir la lógica experimental en el campo del diseño e implementación de soluciones a problemas públicos.

El sujeto destinatario de las políticas públicas tiene racionalidad limitada y está emocional y socialmente condicionado y ello debe ser tenido en cuenta por los encargados del diseño de las políticas.

Las visiones pragmáticas, la experimentación, el prototipado y el trabajo cooperativo y conjunto de sujetos de diferentes disciplinas que caracterizan a laboratorios de innovación, invitan a reflexionar sobre el modo en que se buscan soluciones a problemas públicos.

También la lógica de trabajo que implica el diseño de una *nudge*, entre la que destaca la experimentación, sirve para refrescar los modos de trabajo de la propia administración pública. Hace unos años Brugué (2004) abogaba por un “cambio de chip” y una feminización de la administración pública y destacaba la importancia de modificar mentalidades y actitudes donde se valore el diálogo y el tiempo compartido entre funcionarios de modo de incrementar la eficiencia. A ello debe agregarse el refuerzo del vínculo entre los hacedores de políticas públicas y los científicos sociales, y la introducción de una lógica de cambio en el diseño de intervenciones públicas, donde los políticos y funcionarios se animen a experimentar y a extraer lecciones de los éxitos y fracasos.

Las visiones pragmáticas, la experimentación, el prototipado y el trabajo cooperativo y conjunto de sujetos de diferentes disciplinas que caracterizan a laboratorios de innovación, invitan a reflexionar sobre el modo en que se buscan soluciones a problemas públicos. El esquema *test* (comprobar una idea en un nuevo contexto), *learn* (diferenciar aquello que funciona y aquello que no) & *adapt* (reformular el acercamiento para que la próxima vez funcione mejor y pueda escalar) es destacable como regla de intervención.

En relación con los laboratorios de innovación ciudadana que han florecido en la región (SEGIB, 2014), se trata de lugares interesantes como escenarios de trabajo colaborativo que sinergiza la capacidad innovadora y el diálogo de y entre la ciudadanía y la administración pública. Estas instituciones rompen jerarquías y engendran un modo de pensamiento divergente que se asemeja más a un *do-tank* que a un *think tank*. Ciertamente, en lo relativo a la incubación de ideas existe un paralelo con los tanques de pensamiento propios de los años 80 y 90, pero, a diferencia de estos, cuya función es la reflexión intelectual caracterizada por una orientación ideológica, marcada y destinada a capacitar a futuros políticos, los laboratorios nacen con vocación de diálogo con la ciudadanía y no es su objetivo llevar adelante análisis prospectivos o normativos de la realidad social, sino soluciones colaborativas y creativas a los problemas públicos. También son diferentes de los centros de investigación tradicionales, pues los laboratorios no son de uso exclusivo de expertos, son permeables a otras lógicas y saberes y menos sujetos a reglas y convenciones académicas. Lo interesante es su compromiso con lo público, la exploración de formas de aprendizaje colaborativas y la transformación social a partir de contextos de producción abierta

y horizontal donde se aprovechan tecnologías de la información, se generan políticas basadas en experiencias, se descubren cosas sin buscarlas, se razona inductivamente y se aprende en el proceso (Lafuente, 2015; Vincent, 2016).

A la fecha no existe una base de datos o documento que sistematice y agrupe los laboratorios existentes en la región, ni tampoco estudios que den cuenta de los asuntos públicos que tratan. Pero se sabe que la mayoría de ellos nacen para solucionar problemas locales y auspiciados por Gobiernos regionales o locales, como el “Laboratorio para la Ciudad”, de Ciudad de México, que se crea en 2013; el “Colaboratorio” y “CSIC laboratorio de ideas”, de Medellín, inaugurados en 2015; el “Medialab”, de Quito, que nace en 2014 como un espacio de apropiación de los ciudadanos en torno a temas de comunicación, tecnología, creatividad e innovación; o el “Santalab”, en Argentina, impulsado como una política de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Estos laboratorios son diferentes a los equipos de estudios y trabajo sobre políticas conductuales ya mencionados en el Reino Unido o Estados Unidos, pero pueden ser relevantes en el marco del ecosistema de innovación y como puntapié inicial para transformar el modo de buscar soluciones a problemas públicos y albergar escenarios de experimentación como los que demandan las *nudges*.

Los desafíos sociales de América Latina, que son recogidos en informes como el último Panorama social de la CEPAL (2016), reiteran problemas como pobreza, distribución inequitativa del ingreso o brechas estructurales en el mercado de trabajo; remarcan la necesidad de avanzar en campos como educación, vivienda, acceso a servicios básicos y nuevas tecnologías, diseño de nuevos marcos jurídico-normativos e institucionales; y se preocupan frente a los desafíos que suponen fenómenos de más reciente aparición como migraciones interregionales o la transición demográfica. Todos estos retos mencionados son complejos y demandan cambios estructurales pero también esfuerzos políticos concretos que, aunque limitados, ayuden a modificar moldes mentales y comportamientos más o menos conscientes que acompañan y reproducen desigualdades o la pobreza.

Aprovechando las categorías analíticas ofrecidas en este trabajo, se cree que intervenciones que identifiquen y busquen revertir mapas mentales (1er tipo) pueden resultar de mucha utilidad para abordar las estrategias de salida y “graduación” de la pobreza, así

como complementar y reorientar políticas de salud, de educación o de inserción en el mundo laboral. Las políticas tendentes a generar autoconciencia y aquellas enfocadas en el enmarcado pueden ser de utilidad para revisar estrategias de cuidado y preservación del medioambiente, ahorro y buen uso de servicios públicos como agua y energía, políticas de prevención de enfermedades y mejora en la recaudación fiscal, todos ellos problemas que forman parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por su parte, las *nudges* que se apoyan en normas y referencias sociales (2do tipo) pueden ser también de interés para políticas de lucha contra la pobreza y de educación (como las mencionadas novelas y mensajes inspiracionales). También para abordar temas de juventud, políticas urbanas y para el desarrollo de normas cívicas y viales. Por último, políticas que alteran la arquitectura de decisiones (3er tipo) son eficaces en el diseño urbano pero también en áreas fiscales, prestaciones sociales y de bienestar social e individual. En materia de seguridad ciudadana, uno de los actuales desafíos de la región, cabe pensar que la lógica de las *nudges* puede ser útil tanto en prevención social del delito (focalizándose en aspectos sociales que actúan como disparadores del delito, moldes mentales asociados a delitos de género y ofreciendo alternativas a grupos más vulnerables) como en funciones de policía (diseñando sistemas que faciliten la comunicación entre cuerpos policiales, por ejemplo), de rehabilitación y de reinserción (modificando moldes mentales principalmente)⁷.

Lamentablemente no existe una lista de *nudges* universalmente exitosas, sino ejemplos de medidas que fueron eficientes en contextos temporal y espacialmente delimitados y pueden resultar inspiradoras para pensar problemas similares en otros escenarios, como las agrupadas en los informes del BIT, World Bank, la OECD o la literatura referenciada. Son los expertos de cada área política y quienes conocen el problema y la realidad social que busca cambiarse quienes deben pensar qué utilidad puede reportar esta tecnología y el nuevo modo de pensar que conlleva para sus casos concretos.

Para finalizar, se recuperan aquí una serie de principios guías que ofrece la OECD (2017: 16) que pueden resultar de utilidad para quienes quieran aventurarse en el diseño y la implementación de *nudges*:

- 1) Diseñar una estrategia de múltiples pasos con un menú de opciones amplio para poder testear luego qué funciona, dónde y con quiénes.
- 2) Usar la información y evidencia disponible para diseñar un plan y una muestra experimental donde aplicar *nudges*.

3) Comprobar la posibilidad de replicar los resultados (validez interna y externa).

4) Tener conciencia de en qué grupos o segmentos las políticas funcionan y en cuáles no.

5) Monitoreo constante y evaluación de los efectos a corto, mediano y largo plazo.

6) Publicación de resultados a fin de ganar en transparencia y rendición de cuentas.

Las potencialidades y límites de la herramienta están presentadas y sobre la mesa, toca ahora aplicar ingenio para ver cuánto, en qué y cómo puede ser útil a los diferentes problemas que enfrenta América Latina y en diferentes niveles de Gobierno.

Notas

(1) Como la traducción al español de la palabra *nudge* es más bien problemática (empujoncito, codazo, política conductual), se prefiere a lo largo del texto usar el término original en cursivas. Dado que los artículos en inglés no tienen género, no existe claridad sobre si referirse a “las” o “los” nudges. En este trabajo, la autora decide usar “las”.

(2) La literatura en inglés suele referirse a las *nudges* como intervenciones, herramientas o estrategias políticas. Pese a las diferencias analíticas que podrían existir entre estos conceptos, en este trabajo se los utilizará de modo intercambiable con el de tecnologías, en atención a las referencias que sus propios promotores hacen de ella y a su extendido uso.

(3) Pensar acerca de cómo pensamos es el objetivo del enfoque *steer*, donde aumentar la reflexión y reconexión con las emociones contribuye a empoderar a los sujetos para que puedan aprender de sus hábitos y cambiarlos (Grist, 2010). Este interesante enfoque se presenta como superador y a veces de resistencia respecto de las *nudges*; sin embargo, puede también abordarse como complementario.

(4) Thaler y Sunstein (2009: 74) hablan del principio de conformidad; las investigaciones de Tomasello (2010: 123-124) refieren a las normas de ajuste al grupo generadas por la necesidad de pertenencia y de identificación con el grupo y de diferenciación del propio grupo con los demás.

(5) Actualmente el BIT es una institución independiente, con fines sociales, que depende de la Oficina de Gabinete del Reino Unido, de sus empleados y del NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts).

(6) Executive Order, September 15, 2015. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

(7) El problema de la seguridad ciudadana es complejo y tiene múltiples dimensiones; por tal razón, acercamientos novedosos como las *nudges* podrían complementar los esfuerzos en esta línea (ver Abizanda ...[et al], 2012).

Bibliografía

- Aarestrup, Simon; Moesgaard, Frederik; y Schuldt-Jensen, Johannes (2016), *Nudging Hospital Visitors' Hand Hygiene Compliance*, http://inudgeyou.com/wp-content/uploads/2016/05/Hand_Hygiene.pdf.
- Abizanda, Beatriz ...[et al] (2012), *Citizen Security Conceptual Framework and Empirical Evidence*, Washington, BID, <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5684/Citizen%20Security-Conceptual%20Framework-Final.pdf?sequence=1>, 22-03-2017.
- Acosta, Omar (2012), "Cooperación ciudadana en Bogotá durante la crisis de suministro de agua de 1997", documento presentado en el X Seminario de Investigación Urbana y Regional de Políticas de Vivienda y Derechos Habitacionales, Bogotá, 20 de septiembre, http://aciur.net/images/documentos/2012/mesa17/8_OmarAcosta.pdf.
- Arias, Manuel (2016), "¿Forzar a ser libres? El sujeto postsoberano y la política del nudge", documento presentado en el Ciclo Confianza, Emociones y Políticas Públicas, Seminario de Investigadores García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 25 de mayo.
- Barrera-Osorio, Felipe; Bertrand, Marianne; Linden, Leigh; y Perez-Calle, Francisco (2011), "Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia", en *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3 N° 2, pp. 167-195.
- BIT (2010), "MINDSPACE: Influencing Behaviour through Public Policy", London, Cabinet Office. Institute for Government. Behavioural Insights Team, <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/mindspace>, 10-01-2016.
- _____ (2014), "EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights", London, Behavioural Insights Team, http://38r8om2xjhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf, 10-01-2016.
- _____ (2015), "The Behaviour Insights Team:

- Update Report 2013-2015”, London, Behavioural Insights Team, http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf, 20-05-2016.
- Brugué, Joaquim (2004), “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 29, pp. 27-56, <http://siare.clad.org/fulltext/0048900.pdf>, 21-03-2016.
- Castro, Lucio y Scartascini, Carlos (2014), “El diablo está en los detalles: algunas lecciones para el diseño de políticas públicas”, Washington, BID (Resumen de Políticas del BID; N° 232), http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-PB-232, 14-07-2016.
- CEPAL (2016), *Panorama social de América Latina, 2015*, Santiago, CEPAL.
- Damasio, Antonio (2015), *El error de Descartes: la emoción, la razón y el cerebro humano*, Barcelona, Editorial Planeta.
- Gravert, Christina (2017), “Is It a Nudge?”, <http://christinagravert.wixsite.com/cgravert>, 22-03-2017.
- Grist, Matt (2010), *STEER: Mastering Our Behaviour through Instinct, Environment and Reason*, London, RSA Project, https://www.thersa.org/globalassets/pdfs/reports/rsa-social-brain_web-2.pdf, 14-03-2017.
- Güemes, Cecilia (2015), “(Des)Confianza en el sector público: ¿síntomas de un bajo rendimiento de los gobiernos y las burocracias latinoamericanas?”, en *Desafección política y gobernabilidad: el reto político*, Ludolfo Paramio (coord.), Madrid, Marcial Pons; Universidad de Alcalá. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos; Banco de Desarrollo de América Latina.
- _____ (2016), *Trátame suavemente. Confianza social en Latinoamérica; Argentina bajo la lupa*, San José, FLACSO.
- Herreros, Francisco y Criado, Henar (2008), “The State and the Development of Social Trust”, en *International Political Science Review*, Vol. 29 N° 1, pp. 53-71.
- John, Peter; Smith, Graham; y Stoker, Gerry (2009), “Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behavior”, en *The Political Quarterly*, Vol. 80 N° 3, pp. 361-370.
- Jones, Bryan (2003), “Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public

- Policy”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 Nº 14, pp. 395-412.
- Kahneman, Daniel (2012), *Pensar rápido, pensar despacio*, Barcelona, Penguin Random House Grupo Editorial.
- Lafuente, Antonio (2015), “Los laboratorios ciudadanos y el anarchivo de los comunes”, Madrid, Itinerarios; Academia.edu, https://www.academia.edu/14834106/Los_laboratorios_ciudadanos_y_el_anarchivo_de_los_comunes, 20-03-2017.
- Legget, Will (2014), “The Politics of Behavior Change: Nudge, Neoliberalism and the State”, en *Policy and Politics*, Vol. 42 Nº 1, pp. 3-19.
- Lindahl, Therese y Stikvoort, Britt (2015), “Nudging: the New Black in Environmental Policy?” Stockholm, Fores Study, http://www.beijerkva.se/Material/Filer/Nudging%20the%20new%20black_Fores.pdf, 22-03-2017.
- Lodge, Martin y Wegrich, Kai (2014), “Rational Tools of Government in a World of Bounded Rationality”, London, The London School of Economics and Political Science (Discussion Paper; Nº 75), <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/dps/dp75-lodge-wegrich.pdf>, 05-02-2017.
- Mols, Frank; Haslman, Alexander; Jetten, Jolanda; y Steffens, Niklas (2015), “Why a Nudge Is not Enough: a Social Identity Critique of Governance by Stealth”, en *European Journal of Political Research*, Vol. 54 Nº 1, pp. 81-98.
- Nabhen, Ignacio (2014), Los 42 fundamentos de la diversión, <http://www.nabhen.com>.
- Noguera, José Antonio (2016), “Políticas públicas conductuales: aplicaciones a la fiscalidad y la lucha contra la pobreza”, documento presentado en el Ciclo Confianza, Emociones y Políticas Públicas, Seminario de Investigadores García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 7 de junio.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Paris, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>, 10-03-2017.
- Pizzorno, Alejandro (1989), “Algún otro tipo de alteridad: una crítica a las teorías de la elección racional”, en *Sistema*, Nº 88, pp. 27-42.
- Pykett, Jessica y Johnson, Steve (2015), “Silver Bullets Need a Careful Aim: Dilemmas in Applying Behavioural Insights”, paper presented at the ESRC Seminar on Behaviour Change and Psychological Governance, London, May 11.

- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, pp. 75-116.
- Ramírez Alujas, Álvaro (2016), “Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública”, en *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Guillermo Cejudo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel (coords.), México, Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ramírez Alujas, Álvaro y Dassen, Nicolás (2016), *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*, Washington, BID (Nota Técnica del BID; N° 998), <https://publications.iadb.org/handle/11319/7621#sthash.xEoJBeqv.dpuf>, 20-07-2016.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992), “Political Power beyond the State: Problematics of Government”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 43 N° 2, pp. 173-205.
- SEGIB (2014), “Laboratorios ciudadanos: espacios para la innovación ciudadana”, Madrid, Secretaría General Iberoamericana. Documento generado por la colaboración entre Ciudadanía 2.0 y Medialab Prado, <http://www.ciudadania20.org/category/innovacion-ciudadana>, 20-06-2016.
- Sunstein, Cass (2014), *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (2016a), *The Ethics of Influence: Government in the Age of Behavioral Science*, New York, Cambridge University Press.
- _____ (2016b), Why Some Nudges Are Ineffective; Preliminary Draft, <http://ssrn.com/abstract=2809658>, 14-07-2016.
- Thaler, Richard y Sunstein, Cass (2009), *Un pequeño empujón (nudge). El impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad*, Madrid, Editorial Taurus.
- The Economist (2006), “Soft Paternalism: the State Is Looking After You”, en *The Economist*, St. Louis, April 6, <http://www.economist.com/node/6772346>, 20-05-2016.
- Tomasello, Michael (2010), *¿Por qué cooperamos?*, Buenos Aires, Katz Ediciones.

- Vincent, Stéphane (2016), “Lab Builders: Some Thinking about the Next Generation of Lab Programmes”, Marseilles, Lab Builders Workshop, <http://designforeurope.eu/news-opinion/lab-builders-some-thinking-about-next-generation-lab-programmes>, 20-07-2016.
- Whitehead, Mark ...[et al] (2014), “Nudging All Over the World: Assessing the Global Impact of the Behavioural Sciences on Public Policies”, Wales, ESRC’s Transforming Social Science Programme, <https://changingbehaviours.files.wordpress.com/2014/09/nudgedesignfinal-1.pdf>, 15-05-2016.
- Wilby, Peter (2010), “The Kindly Words of Nudge Are Cameron’s Ideal Veneer”, en *The Guardian*, London, August 15, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/aug/15/nudge-cameron-veneer-thaler-dogma>, 15-05-2016.
- World Bank (2015), *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*, Washington, World Bank, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%2015/WDR-015-Full-Report.pdf>, 21-07-2016.