

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Integrar los *nudges* en las políticas europeas»

(Dictamen de iniciativa)

(2017/C 075/05)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

| | |
|----------------------------------|---|
| Decisión del Pleno | 21.1.2016 |
| Fundamento jurídico | Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictámenes de iniciativa |
| Sección competente | Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente |
| Aprobado en sección | 24.11.2016 |
| Aprobado en el pleno | 15.12.2016 |
| Pleno n.º | 521 |
| Resultado de la votación | 162/3/3 |
| (a favor/en contra/abstenciones) | |

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Los *nudges* son un instrumento de política pública que se suma a los ya utilizados por las autoridades públicas europeas (la información y la sensibilización, la incitación financiera, la legislación y la ejemplaridad). Se nos presentan, sin embargo, como una herramienta especialmente interesante para responder a determinados desafíos sociales, medioambientales y económicos.

1.2. **Fomentar el uso de *nudges* en las políticas públicas** como complemento de las herramientas tradicionales y, en particular, el cambio de enfoque que proponen para las conductas individuales. Los *nudges* podrían, pues, integrarse en el marco de políticas públicas globales y acelerar su aplicación con un coste mínimo. Su flexibilidad y sencillez hacen que puedan utilizarse en diferentes contextos y por distintas categorías de instancias al mismo tiempo: organismos intergubernamentales, unidades internas de cada ministerio, entes locales, ONG, instancias privadas, etc.

1.3. **Dar especial prioridad a los *nudges* que responden a objetivos medioambientales, sociales, etc.** (transición energética y ecológica, lucha contra el despilfarro de recursos, bienestar social, mejora del estado de salud de la población, etc.). Los *nudges* pueden así inscribirse en el marco de medidas que responden a objetivos colectivos predeterminados, pero para las que los instrumentos tradicionales de las políticas públicas son ineficaces o demasiado costosos.

1.4. **Fomentar el intercambio de información y buenas prácticas sobre los *nudges*** entre todos los tipos de instancias que puedan verse afectadas (autoridades públicas, colectividades, empresas, asociaciones, ONG, etc.) a escala europea. Podría contemplarse la creación de una plataforma de iniciativas o un observatorio dedicado al tema.

1.5. **Estudiar con mayor detenimiento las repercusiones diferenciadas de *nudges*** según los cultivos, los perfiles socioeconómicos, los territorios, etc. Esto ayudaría a comprender mejor las ventajas y límites de la difusión y transposición de los *nudges* entre países, sectores, etc. En particular, la cuestión de la duración de la incidencia de los *nudges* sobre los comportamientos requeriría ser objeto de estudios más exhaustivos.

1.6. **Determinar las condiciones generales de uso de los *nudges*** para reducir su impacto negativo y garantizar su aceptabilidad ética. Estas condiciones podrían recogerse en una Carta de buenas prácticas elaborada de consuno por las distintas partes interesadas, adoptada a escala europea y, a continuación, desarrollada por los Estados miembros. Asimismo podría publicarse y distribuirse una guía para las instancias afectadas.

1.7. **Establecer procedimientos de información** sobre la utilización de los diferentes tipos de *nudges* garantizando su transparencia para quienes son «nudgados». Los *nudges* deben entenderse, debatirse y compartirse para ser aceptados lo mejor posible. Esto evitaría «derivadas» y riesgos de manipulación en el uso de los *nudges*.

1.8. **Garantizar una verdadera deontología de los nudges** para evitar que se desvíen hacia objetivos no responsables. Lanzar una iniciativa *nudge* debe producirse en el respeto de cuatro condiciones: la transparencia del proceso, la flexibilidad de los interesados, que siempre deben tener la opción de actuar en un sentido u otro, la fiabilidad de la información que reciben y la no culpabilización de las personas.

1.9. **Desarrollar dispositivos de seguimiento y evaluación de los nudges** en función de diversos criterios (sociales, medioambientales, económicos). Esto puede suponer una primera fase de experimentación para comprender la influencia exacta del *nudge* en función de su naturaleza, del público destinatario, el contexto, etc.; ello permitirá un ajuste rápido si los resultados del *nudge* resultan decepcionantes, incluso abandonarlo si se considera ineficaz.

1.10. **Fomentar en los programas de estudios** (formación inicial y continua) las disciplinas relacionadas con la economía del comportamiento. Esto permitiría mejorar el conocimiento de esta herramienta y favorecer su utilización razonada y crítica por diferentes públicos (funcionarios, trabajadores, políticos, etc.). Esto también supone descompartmentar algunas disciplinas académicas, puesto que el *nudge* se basa en un enfoque transversal.

1.11. **Garantizar cierta flexibilidad en la utilización del nudge** para aprovechar al máximo su potencial. En efecto, al igual que los demás instrumentos de que disponen las autoridades públicas, el *nudge* no es un instrumento milagroso ni completamente nuevo, aunque puede resultar complementario y muy útil para modificar determinados comportamientos. Su principal interés radica en incitar a que, en el diseño de las políticas públicas, se tenga en cuenta la dimensión psicológica de los comportamientos y no solo su «racionalidad económica».

1.12. **Organizar por iniciativa del CESE, las primeras jornadas europeas de nudges**, que constituirían una oportunidad única de intercambio de experiencias entre las partes interesadas en este instrumento dentro de la Unión Europea.

1.13. **Crear en el CESE**, con el fin de afrontar el vuelco radical hacia un nuevo modelo económico que tendrá consecuencias sistémicas importantes en muchos ámbitos, **un nuevo órgano permanente de carácter transversal que se encargue de analizar esta evolución**, incluido el *nudge* y otras cuestiones conexas como la economía circular, la economía colaborativa y la economía funcional.

2. Un quinto instrumento para las autoridades públicas

2.1. Para modificar el comportamiento de los individuos, las autoridades públicas disponen tradicionalmente de cuatro tipos de instrumentos: la información y la sensibilización, el incentivo económico, la legislación (prohibición u obligación) y la ejemplaridad. Sin embargo, estos cuatro instrumentos han mostrado sus limitaciones, concretamente, en lo que se refiere al comportamiento y al consumo responsable, es decir, a reducir el consumo de recursos naturales. En efecto, existe todavía un desfase entre la sensibilización de las personas y sus comportamientos diarios.

2.2. Las causas de esta discrepancia entre las intenciones y la acción han sido analizadas por la economía y las ciencias del comportamiento, disciplina que se ha especializado en la comprensión de los factores que influyen en los comportamientos de los individuos. Según los investigadores de esta disciplina, las acciones individuales vienen determinadas por múltiples factores. Somos seres complejos, de una racionalidad limitada, sumamente emocionales, estamos influidos por los demás y por las interacciones sociales pero también por el contexto y el entorno en el que tomamos las decisiones.

2.3. En última instancia, nuestras decisiones y comportamientos surgen principalmente de lo que Daniel KAHNEMAN, premio Nobel de Economía, llama nuestro «Sistema 1»: una manera de pensar en gran parte inconsciente, automática, ultrarrápida que nos permite tomar múltiples decisiones diarias minimizando nuestro esfuerzo y ahorrando recursos de atención, pero que se alimenta de estereotipos y asociaciones y nos suele alejar de una racionalidad matemática.

3. Tomar en consideración los comportamientos para orientar las opciones

3.1. La economía del comportamiento (*behavioral economics*) considera que los mecanismos tradicionales de las políticas públicas pueden resultar insuficientes para hacer evolucionar los comportamientos, ya que no tienen en cuenta las distintas dimensiones que pueden influir en la toma de decisiones. Partiendo de este hecho dos profesores norteamericanos, Richard

THALER (catedrático de Economía en Chicago y figura destacada de la economía del comportamiento) y Cass SUNSTEIN (catedrático de Derecho de Harvard) publicaron en 2008 el primer libro sobre los *nudges* ⁽¹⁾, que se fundamenta en la idea de que los cambios de comportamiento deben basarse en «incitaciones suaves». Los autores definen el *nudge* como «cualquier aspecto de la arquitectura de la elección que modifica de forma previsible el comportamiento de la gente sin prohibir ninguna opción ni modificar de forma significativa los incentivos económicos». Para ser considerado un simple *nudge*, el acto deberá poder evitarse fácilmente, dado que los *nudges* no tienen carácter coercitivo.

3.2. El *nudge* pretende presentar «arquitecturas de opciones» que ponen de relieve la opción considerada beneficiosa para el individuo y/o para la colectividad, sin modificar el número ni la naturaleza de las opciones disponibles. Se trata de llevar al consumidor o al usuario hacia una opción que se considera la mejor. Posee tres características: deja libertad total de elección al individuo, es fácil de poner en marcha y el coste de la intervención es limitado.

3.3. Los *nudges* suscitan un interés creciente en las autoridades de algunos países al poseer dos ventajas importantes: no restringen las libertades individuales y tienen un coste limitado, en tanto que su impacto puede ser significativo. Por ello, pueden constituir una herramienta más en el marco de políticas públicas destinadas a hacer más «responsables» los comportamientos individuales respecto a la salud, el medio ambiente, etc. Para el individuo, un *nudge* permite que las opciones presentadas simplifiquen el proceso de decidir.

4. El *nudge*: un concepto que apela a diferentes mecanismos

4.1. La opción por defecto. Se trata de proponer una solución automática por defecto, considerada la más conveniente por la autoridad que la establece, pero además la más fácil de aplicar. Se basa en la fuerza de inercia de los individuos. Es el caso, por ejemplo, de la declaración de la renta en Francia en la que, desde 2005, se considera por defecto que cada hogar posee un receptor de televisión. Ello ha permitido reducir el porcentaje de fraude del 6 % al 1 %. Las opciones «por defecto» son utilizadas cada vez más a menudo por bancos, proveedores de energía y otras empresas que proponen facturas electrónicas y no en formato papel, imprimen en las dos caras del papel por defecto, etc.

4.2. La fuerza de la norma social, que es considerada por los partidarios del *nudge* como un factor determinante de los comportamientos. Por tanto, puede utilizarse para animar a la gente a actuar en un sentido determinado. Se trata, en concreto, de destacar lo que constituye la conducta habitual de la mayoría de las personas del entorno cercano (vecinos, compañeros...). Se entiende que este mensaje incitará a las personas a comportarse de la misma manera para adecuarse a la norma social. En 2011 el proveedor de energía OPOWER realizó en Estados Unidos un experimento. Basándose en los datos de consumo de electricidad de 600 000 hogares, se enviaron cartas a los interesados en las que se les informaba, por ejemplo: «El mes pasado ha gastado usted un 15 % más de electricidad que sus vecinos más ahorradores». Los gráficos permitían comparar el consumo energético de un hogar con el de sus vecinos y otros consumidores, e iban acompañados de un icono de *smiley* sonriente en caso de disminución del consumo. A raíz de esta iniciativa se produjo una disminución media de consumo de electricidad del 2 % en los hogares participantes, lo que supuso un ahorro total de 250 millones USD según OPOWER ⁽²⁾. Experiencias similares arrojan resultados que varían entre el 1 % y el 20 % de reducción del consumo de energía.

4.3. El riesgo de sufrir pérdidas, subrayando el menoscabo (especialmente económico) a que el individuo se arriesga si no modifica su conducta; por ejemplo, en el consumo de energía. Se le comunica por ejemplo el monto aproximado que perdería si no modifica sus prácticas o, a la inversa, la cantidad de dinero que podría ganar si lo hace. Esta visualización de la pérdida puede también expresarse con indicadores no financieros (calorías, emisiones de CO₂, etc.).

4.4. El deseo de emulación, que consiste, por ejemplo, en organizar concursos para fomentar determinadas prácticas, como la lucha contra el despilfarro. Por ejemplo, la ONG francesa Prioriterre desea sensibilizar sobre el ahorro energético. Para ello, organiza todos los años el concurso «Familias de energía positiva», que en 2014 llegó a reunir a unas 7 500 familias, que debían reducir su consumo de energía en un 8 % para obtener diversos premios ⁽³⁾.

4.5. El recurso al juego y a las presentaciones lúdicas. Uno de los más conocidos *nudges* se instaló en el aeropuerto de Ámsterdam: hay falsas moscas pintadas en el interior de los urinarios, para animar a los usuarios a apuntar bien. En 2009 Volkswagen transformó en Estocolmo la escalera de salida de la estación Odenplan en un gigantesco teclado de piano. Cada presión en un escalón activaba una nota musical ⁽⁴⁾. La idea era animar a los usuarios a utilizar las escaleras en vez de las escaleras mecánicas. En Corea del Sur, en algunas escaleras mecánicas aparecen indicaciones que advierten del riesgo de sobrepeso.

⁽¹⁾ Thaler, Richard & Sunstein, Cass «Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness», Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com.

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>

⁽⁴⁾ <https://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyy>

4.6. El *nudge* también puede utilizarse para modificar la presentación de las diferentes opciones, o la apariencia de determinados productos, a fin de destacar los considerados más sanos, más ecológicos, etc. Este tipo de *nudge* puede aproximarse a veces al principio del etiquetado. Asimismo se han llevado a cabo varios experimentos en comedores para incitar a los clientes a consumir alimentos saludables. Para ello, los alimentos más sanos se situarán al comienzo de las vitrinas, lo que permite en algunos casos duplicar su consumo respecto a si se coloca a mitad o al final del expositor. Otros comedores han tratado de reducir el despilfarro reduciendo el tamaño de los platos: se pueden llenar pero la cantidad servida será limitada (y los clientes siempre pueden volver a servirse si así lo desean) ⁽⁵⁾.

5. Un instrumento cada vez más utilizado por las autoridades públicas

5.1. Desde 2008 son cada vez más los países que se interesan por el potencial de los instrumentos de las políticas públicas inscritas en el ámbito de *nudges* al ofrecer la triple promesa de ser: más aceptables para la opinión pública que las normas o los impuestos, poco costosos y más eficaces. En los puntos siguientes se ponen algunos ejemplos no exhaustivos.

5.2. En 2010 el gobierno británico de David CAMERON creó el Behavioural Insights Team, confiado a David HALPERN y encargado de aplicar las ciencias del comportamiento a las políticas públicas británicas. A modo de ejemplo, modificó la página web del gobierno para permitir que los ciudadanos pudieran inscribirse para donar órganos. En la web se decía: «Cada día miles de personas que ven esta página deciden registrarse» junto al logotipo del NHS (Servicio Nacional de Salud) y de la seguridad social británica. En un año la tasa de adhesión al programa se incrementó del 2,3 % al 3,2 % (+ 96 000 adhesiones). Desde 2014 la Unidad Nudge funciona de manera independiente, y aconseja a gobiernos extranjeros, entes locales, empresas, etc. ⁽⁶⁾.

5.3. Asimismo, la administración Obama puso en marcha en 2014 una Nudge Squad bajo la dirección de Maya SHANKAR. En un decreto publicado en septiembre de 2015 el presidente OBAMA anima a los departamentos y organismos gubernamentales a que utilicen las aportaciones de la ciencia del comportamiento (o «ciencia conductiva») ⁽⁷⁾. Los gobiernos de Singapur, Australia y Alemania han creado también equipos de expertos en economía del comportamiento.

5.4. En Francia, desde 2013, la Secretaría General para la modernización de la acción pública (SGMAP) y la Dirección General de Hacienda Pública (DGFIP) ⁽⁸⁾ multiplican los experimentos relacionados con los *nudges*.

5.5. La Comisión Europea ha creado, en el Centro Común de Investigación, una Unidad de Estudios Prospectivos y Aportaciones de las Ciencias del Comportamiento, bajo la responsabilidad de Xavier TROUSSARD. En 2016 publicó un informe en el que se destaca que las políticas públicas de la Unión Europea integran cada vez más las aportaciones de la economía del comportamiento ⁽⁹⁾. Considera conveniente desarrollar en círculos políticos y académicos los intercambios de ideas sobre este tema. Sobre todo, recomienda aumentar la utilización de las herramientas de la economía del comportamiento en todas las fases de la política pública, mejorando a la vez la comunicación sobre su uso y el conocimiento sobre sus efectos.

6. Riesgos y límites que no deben pasarse por alto

6.1. El *nudge* tiene sus limitaciones. Exige un gran rigor en su concepto y aplicación, y plantea cuestiones al mismo tiempo técnicas y éticas. No sustituye al imperativo de informar a los ciudadanos y a las acciones pedagógicas destinadas a orientar cómo eligen, ni a los medios tradicionales de las autoridades públicas, que son la legislación y los incentivos económicos. Por otra parte, no deben subestimarse los riesgos y limitaciones asociados a su uso.

6.2. En la actualidad escasean los estudios sobre la eficacia de los *nudges*, especialmente a medio y largo plazo. Algunos subrayan la diversidad de las reacciones individuales frente a este instrumento. Así, en el experimento realizado por OPOWER, los hogares cuyo consumo de electricidad era ya inferior a la media tendieron a aumentar cuando se les comunicó su posición. A la inversa, en las personas que descubren que consumen mucha más energía que sus vecinos, el *nudge* puede generar un sentimiento de culpabilidad o de inferioridad. Según algunos estudios, la receptividad a los *nudges*

⁽⁵⁾ Liebig Georg, «Nudging to Reduce Food Waste», URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf

⁽⁶⁾ Web de la unidad: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>

⁽⁷⁾ «Executive Order — Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People», executive order, 15 de septiembre de 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>

⁽⁸⁾ Véase por ejemplo «Le nudge: un nouvel outil au service de l'action publique», 13 de marzo de 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-laction-publique>

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

puede variar también no solo en función de los valores y opiniones de las personas⁽¹⁰⁾ sino también en función del contexto político y cultural. De modo más general, los estudios realizados ponen de relieve las diferentes repercusiones de un *nudge* según los destinatarios, culturas y contextos. Es necesario, por lo tanto, evaluar directamente o de forma aleatoria los efectos de los *nudges*.

6.3. También se plantea la cuestión de la duración de la incidencia de los *nudges*. En el ámbito del consumo de agua y electricidad, algunos estudios han demostrado que el efecto repetido de las normas sociales tiende a disminuir a lo largo del tiempo, aunque puede mantenerse tras varios años de forma atenuada⁽¹¹⁾. El efecto a largo plazo de los *nudges* depende de su capacidad para cambiar de raíz las costumbres. Una vez que cambia una opción por defecto, si el cambio se mantiene, no hay razón para creer que los comportamientos no vayan a persistir. El problema aquí se refiere más bien a la posibilidad de ir más allá, o de modular. De hecho, parece más fácil ajustar de forma gradual un impuesto o una norma más que una opción por defecto.

6.4. Los *nudges* pueden tener efectos negativos, que se traducen en que un individuo puede tender a actuar de manera más virtuosa tras haber actuado incorrectamente, y viceversa. Por ejemplo, hay experimentos que demuestran que la compra de bienes de consumo «verdes» podría ir seguida, en determinadas circunstancias, de un aumento en la frecuencia de los comportamientos negativos como trampa o robo⁽¹²⁾. El esfuerzo por fomentar actitudes virtuosas en algunos ámbitos puede, por tanto, tener consecuencias negativas en otros. De confirmarse estos efectos perversos resultaría muy difícil evaluar el impacto global de los *nudges*. Probablemente sean muy infrecuentes y no pongan en peligro el interés del enfoque de los *nudge*. No obstante, conviene no excluir la posibilidad de este tipo de efectos.

6.5. La eficacia de un *nudge* se establece en relación con un comportamiento deseable, lo que plantea la cuestión de la definición y de la medida de lo que es deseable. En efecto, puede ser muy difícil conocer las opiniones de los ciudadanos sobre su propia felicidad. El *nudge* plantea también la cuestión de quién decide el objetivo perseguido, es decir, lo que es deseable para la persona o la sociedad. Si se trata de un responsable público, puede orientar este objetivo así como el *nudge* de manera oportunista; pero también, de forma menos intencionada, por falta de información, por ejemplo.

6.6. Por último, la frontera entre información, comunicación y manipulación es a veces difícil de definir. Así, entre los numerosos hoteles que animan a sus clientes a reutilizar las toallas, algunos presentan para ello estadísticas deliberadamente «infladas» de usuarios que ya lo hacen⁽¹³⁾. El objetivo de estos mensajes no es engañar a sus destinatarios, sino una especie de profecía autocumplida que pretenden que se convierta en verdadera. Pero en realidad hacen que los clientes basen su comportamiento en una mentira. Este recurso a la mentira, incluso si conduce a comportamientos más virtuosos, no resulta aceptable moralmente, tanto más si se trata de un responsable público. Además, puede perjudicar a la reputación de ese responsable, y reducir a la larga la eficacia de los *nudges* infantilizando a los consumidores.

Bruselas, 15 de diciembre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Costa Dora L. y Kahn Matthey E., «Energy conservation “nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment», *Journal of European Economic Association*, 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro, Paul J., Miranda, Juan José y Price Michael K., «The persistence of treatment effects with norm-based policy», *American Economic Review*, vol. 101, n.º 3, mayo de 2011.

⁽¹²⁾ Mazar, Nina y Zhong, Chen-Bo, «Do green products make us better people?», *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon Stephanie, «The Secret to Turning Consumers Green», *The Wall Street Journal*, 18 de octubre de 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>