

NUDGES: UN PEQUEÑO EMPUJÓN A LA REGULACIÓN.SU APLICACIÓN EN LAS POLÍTICAS CONTRA LA COVID-19

David de la Torre¹

RESUMEN

El presente trabajo busca difundir el concepto «*nudges*» (un pequeño empujón), perteneciente, inicialmente, a las ciencias del comportamiento y a la economía conductual; y su uso e influencia en la regulación y las políticas públicas de los Estados, así como su aplicación en las políticas públicas contra la COVID-19 en el mundo.

Para ello, deseamos divulgar, por su parte, el concepto de «regulación» en su sentido amplio, no solo como función estatal, sino, especialmente, en su sentido de método de actuación estatal en la vida de la sociedad.

Finalmente, adentrarnos en los ejemplos más emblemáticos de *nudges*, su implementación en el Perú y los *nudges* utilizados en algunas partes del mundo, ante la COVID-19.

Palabras clave: Nudges, regulación, COVID-19.

ABSTRACT

This paper seeks to spread the concept of “Nudges”, which initially belonged to behavioral science and, specifically, to behavioral economy, along with its usage and influence in Government’s regulation and public policies, as well as its application in public policies against COVID-19 in the world.

1 Máster en Derecho de los Sectores Regulados por la Universidad Carlos III de Madrid. Abogado especialista en derecho administrativo, asociaciones público-privadas, y en contratación pública. El trabajo elaborado constituye una opinión personal al momento de su realización, dentro del ámbito doctrinario y académico, y no constituye una posición institucional ni consejo legal, ni adelantan posición sobre el mismo. Contacto: davidjp.delatorre@gmail.com

For this purpose, the author wishes to popularize the concept of “Regulation” in a broader sense, not only as a state function, but as a method of public action in society.

Finally, the author will present some examples and its implementation of “Nudges” against COVID-19 in Perú and other countries.

Keywords: nudges | regulation | COVID-19

1. LA REGULACIÓN

1.1. La regulación como concepto

El término «regulación» suele ser usado, indistintamente, para referirse a la actividad del Estado de reglar o normar. Es decir, producir normas. Sin embargo, el concepto de regulación es mucho más amplio.

Veamos a continuación de dónde puede partir la confusión. El diccionario de la Real Academia Española tiene dos significados relevantes del término «regulación»², del verbo *regular*: «Ajustar, reglar o poner en orden algo» (s. f., definición 2) y «Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines» (s. f., definición 3). Como se aprecia, se suele utilizar el término «regulación» generalmente en una única acepción que sería la de reglar, y no en un sentido amplio, que en su definición sería ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines.

En este entendido, propongo como definición personal expuesta en otros trabajos entender la regulación como aquella actividad que realiza el Estado para intervenir en la vida de los ciudadanos, además de ser una función pública de dirección para el cumplimiento de determinados fines.

Sobre la función pública de la regulación, po-

demos decir que esta es producto de una evolución, partiendo del «Estado administrador (paternalista y unilateralmente protector), dando paso a un estado regulador, donde el protagonismo se comparte con las organizaciones de la comunidad» (Baldwin y otros, 2006: 16).

Para entender mejor el tema, revisaremos los orígenes del concepto de regulación y su posterior desarrollo en los países que lo han adoptado.

1.2. Origen del concepto

El origen de la regulación, tal como la entendemos —debiera entenderse— ahora, proviene de Estados Unidos: *regulation* y *rule-making*.

El término *regulation* se emplea así³:

- i) Para referirse a la intervención administrativa sobre servicios de interés general de titularidad privada (*public utilities* sobre las que se desarrolla una *economic regulation*)⁴, desarrollada mediante comisiones, *independent regulatory commissions*,

³ Ponce, 2003: 89-144.

⁴ Puntualizar sobre este concepto, que aquí se habla propiamente de la regulación en la economía o en los conocidos como sectores regulados, entre estos: banca, energía, farmacia, transporte, telecomunicaciones. Así, la regulación está entendida en este espectro como aquella función producto de la liberalización del mercado en algunos sectores estratégicos de la economía y el desarrollo de un país. Es decir, América Latina fue adoptando estas nociones conforme sus mercados fueron abriéndose y/o privatizándose, lo que originó la intervención del Estado en estos «sectores regulados».

² Diccionario de la RAE *online*: <https://dle.rae.es/regula> consultado el 15 de agosto de 2021.

ii) Para referirse a la intervención administrativa en búsqueda de objetivos sociales (*social regulation*), desarrollada por agencias, *agencies*.

Ambas formas pueden incluir la elaboración de reglamentos, *rule-making*. No obstante, como lo hemos visto, la regulación va más allá.

En este escenario, el término *regulation* llega a Europa, en el contexto de oleadas privatizadoras y liberalizadoras en la década de 1980. El profesor español Iñigo Del Guayo (2017) sostiene que, en los países meridionales europeos, las palabras *regulation*, *regolazione*, *regulacao* y regulación han sido tradicionalmente utilizadas para referirse a cualquier regla jurídica vigente en cualquier sector, con independencia de la finalidad perseguida por esas reglas⁵, en una especie de traducción y adopción del concepto estadounidense *regulation*. El mismo término anglosajón tiene hasta tres acepciones: función pública, norma jurídica nacional, norma jurídica de la Unión Europea.

Al llegar a América Latina, el término pierde la amplitud de sus acepciones. Solo tiene como equivalente, en la mayoría de las veces, la norma jurídica.

Quiero detenerme en este punto, para resaltar el empleo de la regulación mediante las agencias que se da en Estados Unidos, como parte de la regulación social, o la búsqueda de objetivos sociales; y hacer mención a la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios, Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), de Estados Unidos, que supervisa la implementación de políticas del gobierno y revisa los borradores de regulaciones de las agencias (hay más de medio centenar de agencias en Estados Unidos, como, entre las más conocidas están, la Agencia de Administración de Ali-

mentos y Medicamentos (FDA), la Agencia de Administración de Control de Drogas (DEA), la Agencia de Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA).

Durante la administración de Barack Obama, el director de la OIRA fue el abogado y profesor Cass R. Sunstein, quien, con Richard Thaler, ganador del Premio Nobel de Economía, acuñaron, en el contexto de «regulación», el concepto de «*nudges*», que es el tema principal de este trabajo y el cual desarrollaremos.

La regulación en el Perú. Sobre la regulación y los sectores regulados en el Perú, el profesor Jorge Danós (2010) sostiene⁶ que su aparición se da como parte del proceso de transformación del rol del Estado en la economía durante la década de 1990 y que determinó la liberalización y transferencia al sector privado de la propiedad de numerosas empresas estatales y el otorgamiento de concesiones de servicios públicos y de obras públicas de infraestructura.

En este sentido, desde mi punto de vista, no se tiene el concepto extendido de regulación, en su significado amplio, de actividad que realiza el Estado para intervenir en la vida de los ciudadanos para el cumplimiento de determinados fines, en el país. En este entendido, en general, proponemos pensar en la regulación más allá del sinónimo de normar y del contexto económico, para entenderlo ampliamente desde su concepto también político y social.

1.3. Las ciencias del comportamiento y la regulación

Históricamente el Estado ha tratado de regular, especialmente para evitar y, claro, sancionar, las acciones «malas» de las personas. Esta

5 Del Guayo, 2017: 52.

6 Danós, 2010: 59-94.

intención del Estado se encuentra reflejada entre el derecho administrativo y el derecho administrativo sancionador. En este contexto, esta necesidad del Estado de influir en el comportamiento de sus ciudadanos, para sostener una sociedad funcional, ha ido evolucionando con la evolución de las ciencias y la filosofía.

Al respecto, podemos decir que, originariamente, las acciones de las personas se podían circunscribir, a nivel legal, a través de actos (de aquí los actos jurídicos y administrativos), reglamentos, planes, contratos, entre otros. Sin embargo, la propia evolución de la sociedad y la economía ha permitido la aparición de nuevos conceptos administrativistas: como regulación, autorregulación, colaboración público-privada, decisiones consensuadas (convenios ambientales o urbanísticos, reglamentos negociados), privatización de funciones públicas, *soft law*⁷ y el *nudging*, tema central de nuestro trabajo, sobre el cual daremos cuenta.

Estos nuevos conocimientos, basados en otras disciplinas aparte del derecho, han creado un derecho administrativo moderno. Dimitropoulos (2015)⁸ señala sobre este tema que existe una evolución del derecho administrativo, del modelo propio del ordeno y mando o regulación y sanción del siglo XIX, que se puede denominar como derecho administrativo 1.0. Luego, con la incorporación de enfoques económicos como el análisis económico del derecho a fines del siglo XX, se pasó a un derecho administrativo 2.0, y que, actualmente, con las aportaciones de las ciencias del comportamiento (especialmente el aporte de la psicología y la neurociencia) se ha pasado a lo que se podría denominar derecho administrativo 3.0, una regulación moderna.

Por su parte, señala el profesor español Julie Ponce⁹ que «estos nuevos modos de intervención administrativa están superando rígidos esquemas anteriores y se basan en las necesidades pragmáticas de la intervención pública y en las posibilidades que están ofreciendo los avances en las ciencias conductuales». Estas ciencias conductuales o ciencias del comportamiento, *behavioral science*, son un conjunto de disciplinas que centran su atención en el comportamiento humano. Así, tenemos la sociología, psicología, economía, derecho, entre otras.

Todas estas disciplinas, modernamente, están colaborando o son parte de una regulación general por parte del Estado, más propositiva que reactiva, con lo cual se pretende guiar a las personas hacia conductas o comportamientos positivos para ellos y, en general, para la sociedad.

A su vez, como sostienen Thaler y Sunstein (2008), existen algunos hallazgos bien establecidos en las ciencias sociales, los cuales muestran, en muchos casos, que las personas toman decisiones bastante malas, decisiones que no habrían tomado si hubieran prestado toda su atención y poseído información completa, habilidades cognitivas ilimitadas y un yo completo.

En relación con la toma de decisiones, Daniel Kahneman, Nobel de Economía 2002, famoso por integrar aspectos de la psicología en temas de economía (economía conductual), especialmente respecto del juicio humano y la toma de decisiones bajo incertidumbre, en su libro *Pensar rápido, pensar despacio*, plantea la toma de decisiones sobre el esquema de dos sistemas mediante los cuales se pueden tomar decisiones: El sistema 1, «automático», y el sistema 2, «esforzado o racionalizado». Señala que tenemos respuestas intuitivas sobre casi todas las cosas que se nos presentan.

7 Ponce, 2018: 6.

8 Administrative Law 3.0 <http://www.iconnectblog.com/2015/12/administrative-law-3-0/>

9 Ponce, 2018: 6.

Por su parte, Chip Heath, profesor de Comportamiento Organizacional en la Escuela de Negocios de la Universidad de Stanford, en su libro firmado con su hermano Dan Heat, *Cambia el chip, cómo afrontar cambios que parecen imposibles* (2010), relata cómo nos enfrentamos a los cambios, en lo personal, en la empresa o en la familia. Para estos autores, nuestro lado emocional es un elefante y el racional, su jinete. Así, al jinete se le hace muy difícil controlar al elefante. Ante esto, en un resumen personal, podemos señalar que, para dirigir al jinete, se necesitan reglas claras y un destino definido. Por su parte, para motivar al elefante, se necesita descubrir el sentimiento de la acción, allanar el camino y aprovechar la fuerza de grupo.

En este entendido, desde una apreciación personal, los *nudges* se plantean para mover y motivar al elefante ese estado emocional y automático que tenemos. Hacerle las cosas fáciles al elefante. Es decir, a modo de hecho curioso, que la tapa del libro *Nudges*, de Thaler y Sunstein, los creadores del término, suele tener un dibujo de dos elefantes. Un elefante empujando con su trompa a la cría para guiarla, quizá entrando en el contexto descrito por los hermanos Heat.

En este punto, como aproximación al concepto *nudges*, debo señalar que este se basa sobre la filosofía denominada «paternalismo libertario»¹⁰. En este entendido, los *nudges* poseen

una dimensión paternalista a la hora de estimular elecciones que se piensa son en bienestar del individuo, pero le deja a él la elección (libertad de elegir).

2. NUDGES

2.1. Concepto del *nudge*

Nudge es un término en inglés que significa «empujar suavemente o pinchar suavemente las costillas, especialmente con el codo». Alguien que empuja de esa manera, «para alertar, recordar o advertir suavemente a otro»¹¹. En este entendido, los *nudges* buscan orientar las decisiones de las personas, haciendo la toma de decisiones más fácil. En el Perú, podríamos decir que es equivalente a la frase coloquial de «pasarle la voz» a alguien con un pequeño codazo.

Richard Thaler y Cass Sunstein Sunstein (2008) acuñaron el término *nudge* en el libro del mismo nombre. Definen el término como «cualquier aspecto de la arquitectura de elección que altere el comportamiento de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción o cambiar significativamente sus incentivos económicos. Para que cuente como un empujón, la intervención debe ser fácil y barata de evitar»¹².

Thaler señala que un *nudge* es una forma de influenciar una decisión, sin forzar a alguien a hacer algo. Es decir que, si lo que interesa es cambiar el comportamiento de la gente, hay que encargarse de hacerle las cosas fáciles. En este contexto, la decisión siempre debe ser de

10 Ver Thaler y Sunstein, 2003: 175-179. Véase también García Arteagoitia, 2013, donde se señala: «El paternalismo es una corriente filosófica posible y legítima, donde las instituciones públicas y privadas (por ejemplo, colegios) influyen las decisiones del público para su beneficio (paternalismo) siempre y cuando se respete la libertad de decisión del individuo (libertarismo). Basados en lo que sabemos sobre los sesgos cognitivos a los que está inevitablemente expuesto el ser humano a la hora de tomar de-

cisiones, crear una arquitectura de decisiones que empuje a tomar una decisión a favor del ciudadano (por ejemplo, comer más sano) es legítimo, mientras que todas las demás opciones sigan siendo fácilmente accesibles».

11 Thaler y Sunstein, 2008: 15.

12 Thaler y Sunstein, 2008: 19.

la persona. Por ello, un *nudge* debe ser una recomendación, no una imposición.

En este entendido, en nuestro trabajo, diremos que un *nudge* consiste en promover una opción que se espera tomen las personas —incluidos, claro está, los administrados (usuarios)—, sin eliminar las demás opciones.

2.2. Ejemplos de *nudge*

Para aterrizar el concepto de *nudges*, veremos algunos ejemplos famosos al respecto y de los cuales he elegido los que me parecen más interesantes o significativos:

Uno de los *nudges* más famosos y uno de los más curiosos y efectivos es, sin duda, el denominado *bullseye*, referido a un objetivo o blanco para apuntar. Así, a fines de la década de 1990, en los baños del aeropuerto de Ámsterdam, en Países Bajos, se pintó en el medio de los urinarios la figura de una mosca, de manera que quienes utilicen los urinarios se vean orientados a apuntar a la mosca. Los resultados fueron increíbles, un 80% menos de salpicaduras, lo cual facilitó la limpieza de los baños y mejoró el servicio de estos.

La **declaración de impuestos**. Si bien este ejemplo es estadounidense, en el Perú podríamos estar de acuerdo con que el pago de impuestos sobre la renta, es famoso por su complejidad. Si bien, el *nudge* de la retención fue un gran avance que simplificó la vida de todos, la declaración podría ser automática y/o más sencilla.

Respecto de los impuestos, el Reino Unido utilizó un *nudge* para «alentar a las personas a pagar sus impuestos a tiempo». Obtuvo importantes logros. Al agregar una línea en las cartas de cobro a los contribuyentes: «la mayoría de

las personas pagan sus impuestos a tiempo, usted es una de las pocas pendientes de hacerlo». Con ese simple cambio, se registró un aumento del 15% en la tasa de pagos.

Un caso similar se utilizó sobre esta base en Guatemala, donde el gobierno envió cartas a los administrados. El resultado es que el 64,5% de los administrados declararon sus impuestos a tiempo. Esta simple declaratoria contribuyó a que el pago de impuestos se incrementara en 43% en las siguientes 11 semanas¹³.

Plan de salud de Destiny. Se ofreció inicialmente en cuatro estados de Estados Unidos (Illinois, Wisconsin, Michigan y Colorado). El plan representa un programa de vitalidad «para brindar a las personas un incentivo para que tomen decisiones saludables». Le otorgó puntos a las personas, por ejemplo, por hacer ejercicios en los clubes o gimnasios estatales, o por completar un control de presión arterial con resultados normales. Estos puntos, llamados *vitality bucks*, se pueden utilizar para obtener boletos de avión, habitaciones de hotel, suscripciones a revistas y productos electrónicos, entre otros.

La tarjeta de débito Benéfica y las deducciones fiscales. Un empujón relacionado facilitaría a las personas deducir sus contribuciones caritativas. Se habla de que, al hacer que las donaciones, destaquen en su estado de cuenta, en palabras de Thaler y Sunstein (2010), «dicha tarjeta podría hacer que la caridad sea más simple y más atractiva».

Otro de mis *nudges* favoritos es el de las máquinas de reciclaje de botellas y latas que te dan dinero o cupones para comestibles. Cualquiera persona puede ir y depositar sus botellas

¹³ <https://govinsider.asia/innovation/six-ways-governments-nudging-citizens/>

o latas y obtener un cupón. Sin embargo, este incentivo o *nudge* es, sobre todo, utilizado en varios países ricos por la gente más pobre o inmigrantes pobres como un modo de entrada de dinero. Casi no hay botellas o latas tiradas en las calles.

Dólar al día. El embarazo en la adolescencia es un problema grave para muchas niñas. Las que tienen un hijo, a menudo, vuelven a quedar embarazadas en uno o dos años. Algunas ciudades, como Carolina del Norte, en Estados Unidos, plantean un *nudge* mediante el cual las adolescentes con un bebé reciben un dólar por cada día en el que no están embarazadas nuevamente. Este *nudge* podría ser de gran ayuda en lugares con alta tasa de natalidad como en los Andes peruanos y la selva.

1.3. Los nudges y las limitaciones de la regulación

En general, la regulación no es un problema en sí. Sin embargo, los problemas pueden ocurrir cuando la regulación se realiza mal. Sin perder el objetivo que se quiere lograr con la actuación de la regulación, se hace siempre necesario simplificarla, para que deje de ser confusa e incoherente y podríamos decir reducirla, para que deje de ser redundante o excesiva.

Regular mejor es importante, dado que no es un fin en sí mismo, sino un medio para obtener beneficios tangibles para los ciudadanos «Unas normas modernas, proporcionadas y adecuadas a su objetivo son esenciales para el Estado de derecho y la defensa de nuestros valores comunes, pero también para la eficiencia de las administraciones públicas y de las empresas» (Comisión Europea, 2016).

En el caso de los *nudges*, los defensores, basados en la psicología cognitiva y la economía

del comportamiento, señalan que los sistemas de control deben tener en cuenta la racionalidad limitada de los ciudadanos cuando toman decisiones diarias. Los individuos tienen información limitada, al igual que limitaciones en su capacidad cognitiva y autocontrol, por lo cual, a menudo, hacen pobres decisiones, las que no sirven a su bienestar. Por ello, los *nudges* abogan por estructurar arquitecturas de elección para que, en teoría al menos, sea más fácil actuar de formas que sean beneficiosas para ellos.

Sobre este punto, como sostiene Pettinger (2013), «existe una diferencia entre empujar un cierto comportamiento y obligar a una determinada elección»¹⁴. En este contexto, se puede considerar que un *nudge* es bueno cuando fomenta una determinada elección, pero sigue siendo transparente: claro y obvio, sin ocultar costos ni otras opciones. Además, la decisión final la toma el administrado o usuario.

En este escenario, a partir de la idea de la intervención sobre la autonomía o el albedrío de los individuos regulados, surge un sesgo basado en la interrogante de ¿hasta cuánto o qué tanto se debe reducir o reglar esa autonomía o albedrío de los administrados?

Al respecto, sobre los *nudges*, se habla de la existencia de tres grados de *nudges*¹⁵. Robert Baldwin (2014) señala que los «*nudges* de primer grado» respetan la autonomía de toma de decisiones del individuo y mejoran la toma de decisiones reflexivas, generalmente son recordatorios o información puntual («Quedan tres semanas para completar su declaración de impuestos»). Por su parte, un «*nudge* de segundo

14 www.economicshelp.org/blog/glossary/nudges. Revisado el 26 de agosto de 2021.

15 Baldwin, 2014: 8 y ss.

grado», generalmente, se basa en limitaciones conductuales o volitivas para sesgar una decisión, en la dirección deseada. Impulsa una decisión que generalmente depende de la inercia humana. Es decir, de realizar o no una acción, lo cual indicaría una conciencia o una reflexión limitada (como en el presunto consentimiento para la donación de órganos o como cuando la zona de fumadores de la oficina se coloca a una distancia lejana del área de trabajo).

Finalmente, un «*nudge* de tercer grado» implicaría una intrusión aún más seria en la autonomía, esto es la manipulación del comportamiento, generalmente a través de la manipulación emocional, lo que busca bloquear la preferencia del individuo y orientarlo a una decisión. Un ejemplo sería las imágenes de gente enferma en los paquetes de cigarrillos o los anuncios contra la comida chatarra mediante imágenes o mensajes basados en la apariencia de las personas. Incluso, en este tercer grado, se habla de mensajes subliminales, lo cual tiene sus partidarios y sus opositores (quienes señalan que los *nudges* no buscan mejorar la toma de decisiones racional e informada, sino que sirven para reducir la voz del ciudadano en su destino) (Baldwin, 2014).

Thaler y Sustein (2010) hablan en el capítulo 17 del libro *Nudges* sobre las objeciones a estos. Hay que resaltar el hecho de que «una objeción general al paternalismo libertario, y a ciertos tipos de empujones, podría ser que son insidiosos, que empoderan al gobierno para maniobrar a la gente en sus direcciones preferidas y, al mismo tiempo, proporcionan a los funcionarios excelentes herramientas para lograr ese objetivo». En este escenario, habrá siempre una brecha de ética en el manejo de *nudges*, no solo por parte del Estado, sino también por las empresas privadas, hablando de los *nudges* de

marketing que puedan usar. Aquí hay todavía una línea delgada que vigilar.

2.4. Los *nudges* en el Perú

Los *nudges* han inspirado políticas públicas regulatorias en distintos países del mundo¹⁶. Según un reciente informe del Banco Mundial¹⁷, *Behavioral Science around the World*, se ha destacado a diez países pioneros en el uso de información sobre el comportamiento: Australia, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, Perú, Singapur, Reino Unido y Estados Unidos.

Entre lo más resaltante, como mencionamos, en Estados Unidos, el expresidente Obama le dio especial atención. Dictó órdenes ejecutivas sobre el tema, como el *Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People*¹⁸ (*Uso de las Ciencias del Comportamiento para Servir Mejor al Pueblo Estadounidense*).

A su vez, en Reino Unido, el ex primer ministro David Cameron creó en 2010 la Unidad de Conocimientos del Comportamiento o Unidad de Empuje, conocida como BIT, por Behavioral Insights Team¹⁹, para utilizar la economía del comportamiento con el fin de mejorar las opciones en su regulación. Su cometido incluye: hacer que los servicios públicos sean más rentables y más fáciles de utilizar para los ciudadanos; mejorar los resultados mediante la introducción de un modelo más realista de comportamiento

16 Puede verse el Informe de la Unión Europea de 2016 sobre las aportaciones de las ciencias del comportamiento a las políticas públicas: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-researchreports/behavioural-insights-applied-policy-europeanreport-2016>

17 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/710771543609067500/pdf/132610-REVIS-SED-00-COUNTRY-PROFILES-dig.pdf>

18 Executive Order 13563 del presidente Obama.

19 www.bi.team/

humano en las políticas y, siempre que sea posible, permitir que las personas tomen «mejores decisiones por sí mismas».

En América Latina, como suele ser, se copia mucha de la legislación, especialmente la que se admira. Así, como lo señala Cecilia Güemes (2017), «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. se sabe que la mayoría de ellos nacen para solucionar problemas locales y auspiciados por gobiernos regionales o locales»²⁰.

Así, se van conociendo poco a poco los laboratorios en distintas partes del continente, como Laboratorio para la Ciudad, de Ciudad de México, que se creó en 2013; el Laboratorio y el CSIC Laboratorio de Ideas, de Medellín, inaugurados en 2015; el Medialab, de Quito, que nació 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 Fe²¹.

Por su parte, el Ministerio de Educación del Perú estableció MineduLab en 2014, el primer laboratorio de innovación para la política educativa que se ha implementado en el país. En MineduLab, definen las innovaciones como «modificaciones a las intervenciones existentes del Ministerio de Educación (Minedu) o como una nueva propuesta de intervención que se basa en principios de teoría conductual o teoría educativa y que se caracteriza por su bajo costo y potencial impacto».

Por su parte, otra oficina a destacar es la BE OEFA, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú, oficina de Behavioral Economics (BE). Se enfoca en la fiscalización ambiental y la conservación del medio ambiente²². Con la evidencia de los problemas y la verificación de los sesgos y atajos cognitivos del comportamiento, que encontraron en algunos problemas que identificaron, plantearon una intervención concreta para incentivar e impulsar la conducta hacia lo deseado: mayor atención de denuncias, mayor subsanación de incumplimientos y participación en actividades académicas, entre otros.

3. LOS NUDGES ANTE LA COVID-19

No hay duda de que, ante la pandemia de la COVID-19, el comportamiento mundial ha variado. Hay nuevos comportamientos en la población, entre los más notorios el distanciamiento social, el uso de mascarillas y el frecuente lavado de manos o uso de alcohol para desinfectar. La introducción de nuevos comportamientos tiene un propio camino de evolución. Cualquiera que haya intentado levantarse unas horas más temprano, una dieta o nueva rutina de ejercicios, puede dar fe de esto.

Ante esta introducción de nuevos comportamientos producto de la COVID-19, el uso de los *nudges* puede ser una herramienta adicional en la regulación, especialmente ante las restricciones que los Estados han dado en la mayoría de los países en el mundo. La idea es que se orienten cambios de comportamiento necesarios para reducir el número de contagios, como incentivar quedarse en casa o lavarse frecuentemente las manos, y desincentivar otras, como las reuniones sociales, que inclusive, en

20 Güemes, 2017: 43-74.

21 Güemes, 2017: 43-74.

22 Puede verse OEFA, 2021.

muchos países, como en el Perú, eran sancionadas con multas e incluso detención.

En una reciente entrevista que brindó Cass Sunstein para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²³, el autor habló de que, para combatir la COVID-19, especialmente en América Latina y otros lugares con densa población y pocos recursos, se recomienda utilizar la técnica Feast.

Al respecto, Sunstein señala que, «para ser efectivos, las campañas comunicacionales y los mensajes deben seguir el marco EAST (diseñado por el Behavioural Insights Team (BIT))». Esto traducido al español sería:

- **Easy/fácil:** Los mensajes y los *nudges* tienen que ser sencillos.
- **Attractive/interesante:** Los mensajes deben captar la atención del receptor.
- **Social/social:** Deben resaltar normas sociales existentes que promuevan la conducta deseada.
- **Timely/oportuno:** Idealmente cuando la persona sea más propensa a cambiar su comportamiento.

A este esquema, Sunstein señala que en América Latina y el Caribe es importante agregarle la F de *fun*.

- **Fun/divertido:** La gente está estresada por la pandemia. Por ello, se debe contribuir con mensajes o pequeños cambios que añadan un componente lúdico, para que sean sostenibles en el tiempo.

²³ <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/conversamos-con-cass-sunstein-sobre-la-ciencia-del-comportamiento-y-el-uso-de-nudges-aqui-sus-recomendaciones-para-vencer-a-la-covid-19/>

Recientemente, en varios países se han realizado algunos *nudges* a manera experimental, para ayudar en la lucha contra la COVID-19. A continuación resaltaremos algunos, señalados en el reciente trabajo²⁴ del Hugo Cuello Díaz, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INIAP).

Mejorar el lavado de manos: De los *nudges* utilizados, se tiene que los que tuvieron mejor recepción fueron las infografías utilizadas por las autoridades de Taiwán, Singapur y Reino Unido. Los tres tenían en común que explicaban en sencillos pasos y de forma visual cómo lavarse las manos correctamente. Aquí la clave, según Cuello Díaz, es dar la información adecuada, pero no demasiada. No hay que abrumar.

Sobre este punto, en España y Reino Unido, se colocaron lavamanos en las estaciones de tren. Por su parte, en Bangladesh, se colocaron lavamanos a las afueras de mezquitas, mercados y estaciones de autobús: «Un grupo de investigadores experimentó con los *nudges* sobre más de dos mil personas y llegaron a la misma conclusión: ofrecer una guía visual paso a paso aumentaba el lavado de manos». En Filipinas, el Departamento de Educación con Unicef utilizó el *nudge* de «dibujar un sendero en el suelo con huellas que llevará a los niños hasta la zona de lavado de manos, donde se pusieron una imagen de ojos observando que los niños se lavaban bien». Además, de «un póster con información sobre cómo lavarse y una flecha señalando el uso del jabón». Se habría mejorado el lavado de manos en 17% respecto de los cuatro meses anteriores.

Nudge para ponerse mascarilla: Un experimento en Illinois, Estados Unidos, sobre vincular el uso de mascarillas con medidas de protección ya

²⁴ Cuello Díaz, 2020.

existentes y extendidas, como ponerse el cinturón o un casco, determinó que con esta vinculación se puede aumentar el uso de mascarillas.

Nudges para quedarse en casa: En los peores momentos de la pandemia COVID-19, para evitar el contagio masivo, muchos Estados optaron por la cuarentena obligatoria, incluido el Perú. Al respecto, hay evidencia de que los *nudges*, como el envío de mensajes directos vía SMS para concientizar a la gente, dieron resultado. Así, se puede destacar: Nueva Orleans: «Quédate en casa. Salva vidas». Cuello Díaz menciona que se comparó con otros dos *nudges*, uno centrado en la responsabilidad y obligación: «Es tu deber quedarte en casa», y otro en el sentimiento de reciprocidad: «Enfermeros, doctores y personal sanitario van a trabajar por ti. Quédate en casa por ellos». El mensaje de reciprocidad resultó ser el más efectivo.

En Roma, entre los jóvenes, se experimentó con un mensaje sobre externalidades («puedes infectar a 45 personas») y normas sociales («la mayoría de italianos piensa»). Esto, señala Cuello, llevó a más italianos a quedarse en casa. Asimismo, en Italia se comprobó que al anunciar una cuarentena larga tenía más probabilidades de cumplimiento que anunciar cuarentenas cortas que se iban extendiendo.

Este último punto llama la atención, pues, en el Reino Unido, se estudió que los mensajes generalmente no funcionan en los jóvenes (ni en aquellos que no le tienen confianza al gobierno)²⁵, y la gente mayor es la más propensa a quedarse en casa y solo salir para temas esenciales.

Finalmente, hay que señalar que en Brasil se hizo un estudio²⁶, respecto de si los mensajes que se envían a las personas con información sobre COVID-19 y la necesidad de usar mascarillas y de la distancia social, que sirvió para que la gente sea más consciente. El resultado fue que aquellos que recibieron los mensajes cumplieron en 12.75% más la indicación del uso de mascarillas y la distancia social.

Aceptación de la vacuna: Hoy nos enfrentamos a la aceptación de la vacuna, como un punto crítico de la salud pública, luego de que muchas voces, tanto en el extranjero como en el Perú, intentarán desacreditar la eficacia de las vacunas o la marca de algunas de estas. Se ha demostrado con evidencias que las vacunas son efectivas reduciendo el riesgo de muerte por la COVID-19. No obstante, todavía tenemos una tardía aceptación de la vacuna, especialmente dependiendo de la marca de estas. Ya en el Perú se ha iniciado una campaña, «Pongo el hombro», que trata de concientizar a la población sobre los beneficios de la vacuna, haciendo similitudes con experiencias previamente conocidas, como el uso de un antídoto contra la picadura de una serpiente o sobre utilizar el salvavidas que esté a la mano cuando alguien se está ahogando, al margen de la marca del antídoto o del salvavidas. Estos son *nudges* que podrían salvar la vida de muchas personas.

Sobre este tema, se ha determinado²⁷, en el caso de Reino Unido, que el recordatorio sobre las campañas próximas de vacunación y su eficacia ayudan a que la población adopte el comportamiento objetivo de vacunarse.

25 Evaluating COVID-19 Public Health Messaging in Italy: Self-Reported Compliance and Growing Mental Health Concerns doi: <https://doi.org/10.1101/2020.03.27.20042820>

26 Are Behaviorally Informed Text Messages Effective in Promoting Compliance with COVID-19 Preventive Measures?: Evidence from an RCT in the City of São Paulo doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0002722>

27 Dai, Saccardo, Han y otros, 2021.

De estos ejemplos, se puede señalar que no toda la población responde igual a los incentivos o estímulos de los *nudges*. Por ello, es importante entender a qué población nos dirigimos e intentar segmentar los *nudges* para mejorar su efectividad. Por ejemplo, segmento de jóvenes, provincias, idiomas. Asimismo, utilizar las percepciones de riesgo que se tiene y las creencias preexistentes con información y mensajes fáciles de captar. Promover incentivos individuales para comportarse de manera que favorezca al colectivo y a la sociedad en general, especialmente para mejorar las prácticas de higiene y prevención contra la COVID-19.

CONCLUSIONES

Del análisis desarrollado en el presente artículo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Sobre el concepto de regulación hay que señalar que este es mucho más amplio que el usado como sinónimo de normar. Al respecto, como definición personal se propone entender la regulación como aquella actividad que realiza el Estado para intervenir en la vida de los ciudadanos, además de ser una función pública de dirección para el cumplimiento de determinados fines.

Sobre el origen del concepto hay que resaltar que este es de origen estadounidense, al menos en el concepto que actualmente utilizamos, y está compuesto tanto por la *regulation* como por el *rule-making* (los reglamentos, las normas). Como vemos, desde su concepción, abarca mucho más que el simple hecho de normar.

Respecto de la regulación en América Latina y en especial el Perú, hay que señalar que, en principio, se adoptó el concepto a fines del siglo XX, con la liberalización y transferencia al sector privado de empresas y servicios públi-

cos. Punto desde el cual ha venido evolucionando para significar, además, en su sentido amplio, la intervención del Estado en la vida de los ciudadanos (y empresas), para el cumplimiento de determinados fines, entendiéndolo en su concepto político y social.

En cuanto a las ciencias del comportamiento y la regulación, me gustaría resaltar el avance que la regulación ha tenido debido a su injerencia, tomando para esto al derecho administrativo como continente de la regulación. Así desde un derecho administrativo inicial (1.0) de orden y mando, regulación y sanción; con la incorporación de enfoques económicos, como el análisis económico del derecho, a fines del siglo XX se pasó a un derecho administrativo nuevo (2.0). Hoy, con los aportes de las ciencias del comportamiento, especialmente en lo que va del siglo, se ha llegado a un derecho administrativo moderno (3.0), siguiendo la clasificación de Dimitropoulos (2015).

Sobre los *nudges* y su concepto, hay que señalar que fue acuñado por Richard Thaler, Premio Nobel de Economía, y Cass Sunstein (2010), en el famoso libro *Nudges*. El concepto se relaciona con la arquitectura de elección que tienen las personas al realizar decisiones, ante las cuales se puede plantear incentivos o empujones para intervenir en su decisión, orientándola a un objetivo social común que debiera ser beneficioso para la sociedad. Sobre el significado, hay que precisar que es un término en inglés que se puede traducir como «empujón». Podríamos equiparar en el Perú a lo que coloquialmente llamamos «pasar la voz» a alguien, mediante un pequeño codazo.

Sobre las limitaciones de la regulación mediante *nudges*, hay que precisar que se debe distinguir entre empujar un cierto comportamiento para lograr el objetivo que se desea y obligar a una determinada elección, pasando sobre la

libertad de elegir del ciudadano. Por ello, los *nudges* deben ser transparentes: claro y obvio, sin ocultar costos ni otras opciones y que la decisión final la tome el administrado o usuario.

Finalmente, respecto de los *nudges* ante la COVID-19, debemos incidir en que, debido a esta pandemia se han dado nuevos comportamientos en la población, entre los más notorios el distanciamiento social (incluidas cuarentenas obligatorias), el uso de mascarillas, el lavado frecuente de manos y, de manera más reciente, la vacunación. La introducción de un nuevo comportamiento usualmente trae reticencia, el uso de *nudges* ayuda en este caso a orientar comportamientos, que se entienden en beneficio de la sociedad entera.

Sobre la implementación de los *nudges* ante la COVID-19, hay que resaltar lo dicho por Cass Sunstein en una reciente entrevista para el Banco Interamericano de Desarrollo. Al momento de implementar *nudges*, se recomienda utilizar la técnica Feast: Fun/divertido, Easy/fácil, Attractive/interesante, Timely/oportuno.

Para terminar, hay que resaltar el hecho de que ya existen estudios sobre la eficacia de los *nudges* para ayudar a combatir los efectos de la COVID-19 que favorecen las prácticas de higiene, prevención y vacunación.

BIBLIOGRAFÍA

- BALDWIN, R. (2014). «De la regulación al cambio de comportamiento: dar un empujón al tercer grado». *The Modern Law Review*, volumen 77, noviembre, número 6.
- CUELLO DÍAZ, H. (2020). «Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: el uso de nudges para enfrentar la COVID-19». DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10873>
- DAI, H.; SACCARDO, S.; HAN, M. A. y otros (2021). «Los empujones conductuales aumentan las vacunas COVID-19. *Naturaleza*». DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03843-2>
- DANÓS, J. (2010). «Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú: su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios». *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, 59-94. <http://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Peru-Organismos-Reguladores-de-los-Servicios-Publicos.pdf>
- DEL GUAYO, I. (2017). *Regulación (Monografías jurídicas)*. Marcial Pons. www.marcialpons.es/media/pdf/9788491232629.pdf
- DIMITROPOULOUS (2015). «Administrative Law 3.0». www.icconnectblog.com/2015/12/administrative-law-3-0/
- GARCÍA, S. (2013). «El éxito y el potencial del *nudge* en las políticas públicas». *Revista Zk. berezia*. Número especial, 3/2019, pp. 140-155.
- GÜEMES, C. (2017). «¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 68.
- HEAT, DAN Y CHIP (2010). *Switch: How to Change Things When Change Is Hard*. Kindle Edition.
- KAHNEMAN, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate
- ORGANISMO SUPERVISOR DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL PERÚ (OEFA) (2021). «La economía del comportamiento aplicada a la fiscalización ambiental Lima: OEFA, 2021». <http://oefa.gob.pe/be-oefa/La-economia-del-comportamiento-aplicada-a-la-fiscalizacion-ambiental.pdf>
- PONCE, J. (2003). «La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: teorías sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los gobiernos y las administraciones». *Revista de Administración Pública*, (162), 89-144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784925>
- (2018). «Derecho administrativo, ciencias conductuales y *nudging* en la gestión pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número 15 zk./2018, pp. 8-27.

- Real Academia Española (s. f.). «Regular». En: *Diccionario de la lengua española*.
- SUNSTEIN, C. (2014). *(Más) simple: el futuro del gobierno*. Marcial Pons.
- THALER, R. Y SUNSTEIN, C. (2003). «Libertarian Paternalism». *American Economic Review*, 93 (2).
- (2010). *Nudges. Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus.
- UNIÓN EUROPEA (2016). «Informe de la Unión Europea de 2016 sobre las aportaciones de las ciencias del comportamiento a las políticas públicas». <https://acortar.link/B8NISL>