

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Uruguay: existencia e impacto de las Políticas
Nudge en los procesos de diseño e implementación
de las Políticas Públicas

Ricardo Masollo Conte
Tutor: Julián Gonzalez Scandizzi

2020

Índice

1. Introducción	3
2. La Economía Conductual.....	5
2.1. Proceso de la toma de decisiones	7
2.2. Sistemas del pensamiento	9
2.3. Delimitaciones de las Políticas Nudge.....	10
2.4. Paternalismo libertario y sustento normativo.....	14
3. Las Nudge en el Uruguay	17
3.1. Nudge de la opción por defecto	18
3.2. Nudge social.....	20
3.3. Nudge informativo	21
3.4. Nudge informativo de los comportamientos pasados	25
3.5. Nudge medioambiental	26
4. Conclusiones	29
5. Anexos	31
5.1. Ley 18.968 de Donación de Células, Órganos y Tejidos (2012)	31
5.2. Decreto Municipal N° 34.952 Junta Departamental de Montevideo (2014).....	31
5.3. Modificación del Reglamento Bromatológico Nacional, relativo al Rotulado de Alimentos. Decreto N° 272/18	31
5.4. Ley N° 18.597 de Uso Eficiente de la Energía Dentro del Territorio Nacional (2009)	32
5.5. Ley 19655: Declaración de interés general, prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas (2019)	32
Bibliografía	33

1. Introducción

Los individuos están permanentemente enfrentados a la toma de decisiones. El propósito de toda decisión es conseguir el máximo de bienestar posible. No obstante, muchas veces no cuentan con los instrumentos o la información necesaria para cumplir eficazmente con ese propósito. La toma de decisiones es un proceso complejo en el que existen algunas instancias fundamentales: observación, evaluación y ponderación de un amplio número de alternativas posibles. La elección que tomen al respecto los puede llevar por el camino de los objetivos trazados pero también los puede alejar de los mismos y llevarlos a situaciones no deseadas. Desde hace décadas existe vasta evidencia dentro del campo de la psicología y de otras ciencias que estudian el comportamiento de los humanos de que a la hora de tomar decisiones los individuos son seres irracionales, se equivocan a la hora de elegir y tienen limitaciones cognitivas. Es por eso que cada día con más frecuencia tomadores de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado se están apoyando en la economía conductual para el armado de la “arquitectura” que favorezca la mejor toma de decisiones sobre asuntos de interés general e individual. En el contexto de estos estudios conductuales existe un desarrollo creciente de políticas nudge, es decir, políticas “que alteran el comportamiento de los individuos de una forma predecible sin prohibir ninguna opción o cambiando significativamente sus incentivos económicos” (Thaler y Sunstein 2017, p. 13).

Estas tendencias se basan en la idea de que las personas que tienen la responsabilidad de ser arquitectos de los diseños de elección e influyen sobre buena parte de las decisiones del resto tienen la responsabilidad de conducirlos hacia las mejores alternativas de elección, beneficiando, al mismo tiempo, a la sociedad en su conjunto. Desde la psicología sabemos que los individuos cuentan con dos sistemas de pensamientos para la toma de decisiones, estos son el automático y el reflexivo. El primero recae sobre el instinto, sensaciones, experiencias, el segundo desarrolla un determinado proceso de deliberación. En muchas ocasiones ante una toma de decisión es el sistema automático el que prima sobre el reflexivo. Esto genera en buena medida la mayoría de las situaciones no deseadas, y es aquí donde la economía conductual a través de lo que se conocen como nudge, puede generar el marco de corrección al sistema automático que tienda a dar paso al reflexivo para una mejor toma de decisiones. El término “*nudge*” proviene del idioma inglés y refiere al suave golpecito de codo como manera de llamar la atención o correctivo a quien tenemos a nuestro lado. Dicha expresión relacionada al campo de la economía conductual y a la toma de decisiones fue acuñada por R. Thaler y C. Sunstein. Esta arquitectura de las decisiones, altera el comportamiento de las personas de manera predecible. Si tenemos en cuenta las dificultades que tienen los individuos para la toma de buenas decisiones, los sesgos con las que las toman, la falta de información en muchos casos y la irracionalidad de la que hacen gala en otras, resulta interesante considerar el papel que en este terreno desempeñan las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas. Y esto en una doble dirección: por un lado cómo estas limitaciones pueden afectar la eficacia de las políticas de Estado, y al mismo tiempo, cómo estas últimas pueden contribuir a diseñar arquitecturas específicas de decisión.

En efecto las políticas nudge ofrecen herramientas interesantes y a relativos bajos costos para establecer a través de sus “arquitecturas” y del reordenamiento de diseños y espacios en los que las personas se mueven condiciones para una mejor toma de decisiones que repercutan de forma favorable en el individuo y el conjunto de la sociedad. Ahora bien, en muchas ocasiones los mejores o peores resultados obtenidos por una política pública no dependen de las buenas intenciones que se pudieron tener en su promoción ni de la racionalidad que se tuvo en su diseño. Efectos que no divisamos pueden traer aparejadas consecuencias no deseadas. Esto no hace más que remarcar la importancia que tiene la mejora continua de los conocimientos y de las herramientas que existen a disposición para que la eficiencia en la gestión pública sea mayor. En el caso de nuestro país existe un proceso incipiente de implementación de este tipo de políticas que, sin embargo, hasta el momento no ha sido relevado y sobre el que no se disponen estudios específicos. En este contexto, este trabajo pretende ser un aporte en ese sentido, enmarcando y describiendo algunas de las experiencias desarrolladas en Uruguay en cuanto al diseño e implementación de políticas públicas basadas en la economía conductual.

La pregunta que se pretende responder en el presente trabajo es la siguiente:

**¿Se están aplicando en el Uruguay políticas de tipo nudge?
¿Cuáles son?**

El objetivo de este estudio de carácter exploratorio apunta a analizar la inclusión de la economía conductual (como innovación) en el ámbito gubernamental de nuestro país y su contribución en el ámbito de las organizaciones gubernamentales como fuerza activa de gobierno y de la toma de decisiones. A su vez, se presentan argumentos tendientes a mostrar cómo, a través del gobierno conductual, se pueden crear marcos de arquitectura de las decisiones que ayuden a los individuos a tomar las mejores decisiones sobre ciertos temas sin ver restringida su capacidad de decisión. Al tiempo que se advierten algunas condiciones que deben ser atendidas para que puedan conseguirse los efectos buscados.

Para cumplir con el propósito trazado, el trabajo se ordena en tres partes.

En primer lugar, se realiza una revisión bibliográfica de cierta literatura de referencia de la economía y la psicología conductual. Asimismo, se repasan otras fuentes significativas como informes de diferentes organizaciones vinculadas a los gobiernos y relacionadas a la temática de las políticas públicas y las nudge. A la luz de esta revisión se desarrolla el concepto de economía conductual. Fundamentalmente, este concepto está referido a los procesos internos de avalúo que actúan sobre los individuos al momento de la toma de decisiones. Cuestionando la teoría económica clásica que toma al individuo como un animal racional, y poniendo el acento en cómo son en realidad los procesos de toma de decisión y no en cómo deberían ser. En esta primera parte va incluida también la delimitación de las políticas nudge, no sólo desde el punto de vista de las características que deben poseer y las que no para poder categorizarlas como tales, sino delimitando también los sectores dentro de las políticas públicas en que estas herramientas están probando ser más útiles y complementarias de otras. Finalmente, dentro de este primer apartado, se repasa la idea de paternalismo libertario, como sustento normativo sobre el cual se posiciona la política nudge. En una segunda parte del trabajo, se propone una categorización de las políticas nudge a partir de los criterios utilizados por Thaler y Sustein (2017).

Estos resultan sumamente ilustrativos a la hora de delimitar las que se vienen utilizando en el Uruguay de hoy. A partir de una reconstrucción exploratoria se identifican cinco categorías distintas de políticas nudge implementadas en nuestro país: nudge de la opción por defecto, la nudge social, la nudge informativa, la nudge informativa de los comportamientos pasados y las nudge medioambientales. En el apartado final del trabajo se esbozan algunas conclusiones generales. En ellas se buscará responder a la pregunta planteada sobre si existen en el Uruguay al día de hoy políticas públicas que se puedan categorizar como nudge, y de ser así cuáles serían.

2. La Economía Conductual

Para poder dar respuesta al interrogante que motiva el presente trabajo resulta indispensable acercar al lector a una serie de conceptos que resultan fundamentales para comprender de qué hablamos cuando nos referimos a la economía conductual. En particular, esos conceptos problematizan la manera en que se generan nuestras decisiones, al tiempo que indagan en las dinámicas que nos influyen para que llevemos adelante tal o cual conducta.

En primer lugar nos referiremos al anglicismo “*nudge*” que traducido al español sería como “pequeño empujón”, una especie de golpe suave de codo en las costillas a quien tengo al lado como modo de llamar la atención en forma discreta o aplicar un correctivo. Dicho término se ha popularizado en los últimos años y viene siendo de uso común tanto en textos de economía, como en los que refieren a políticas públicas, sobre todo en los que hacen abordaje en las herramientas conductuales. Se reconoce al economista estadounidense de la Universidad de Chicago Richard Thaler como el padre de este concepto. Su contribución pionera en el campo de la economía conductual lo hizo ganador en el año 2017 del premio Nobel de Economía. La economía conductual como campo general de conocimiento en el que se inscriben las políticas nudge resulta, asimismo, relativamente reciente.

Sus primeros desarrollos surgen a fines de la década del ´60 y fueron realizados por Daniel Kahneman y Amos Tversky en el Departamento de Psicología de la Universidad Hebrea de Jerusalén. Actualmente, ese campo de conocimiento se encuentra en un proceso de expansión y consolidación, a partir del trabajo de un influyente conjunto de autores.

El foco de estos estudios se centra en la arquitectura de las decisiones y las ciencias del comportamiento, es decir en el análisis de las condiciones y los procesos que llevan a las personas a comportarse de una determinada manera o de otra. Desde el punto de vista de los ámbitos disciplinares tradicionales, estos desarrollos resultan de una mistura entre la economía y la psicología conductual. La toma de decisiones es la premisa básica de la teoría económica. Adam Smith la menciona en su “Teoría de los Sentimientos Morales” cuando afirma que el comportamiento de los individuos está determinado por las “pasiones”.

Desde la psicología la teoría de la decisión puede concebirse primordialmente como un análisis del ambiente, es decir, un resumen ordenado de las características del ambiente que controlan el comportamiento. Tal descripción del ambiente, combinada con supuestos simples acerca de las tendencias del comportamiento puede traducirse en una descripción eficaz del comportamiento (Edwards y Tversky 1979, pp. 32-33). Como afirman quienes estudian los comportamientos conductuales los seres humanos son seres complejos y de una racionalidad limitada, nuestras acciones individuales vienen fuertemente influenciadas por múltiples factores. Esto surge de la observación cotidiana en la que constantemente los individuos tenemos la necesidad de tener que elegir. A diario se nos plantean dificultades que nos permiten diversas posibilidades de elección.

En dicho escenario bien podríamos plantear tres momentos clave (Fernández, A. 1977, pp. 51-62):

- Se presenta un problema.
- Se nos presentan una serie de alternativas.
- Determinamos cuál de las alternativas sería la mejor

Como vemos ante la presencia de un problema, o la necesidad de tener que tomar una decisión, los individuos a veces de modo racional y a veces no, intentan ubicar en forma inmediata cuáles son las alternativas que se le presentan.

Una vez individualizadas las alternativas escogen la que entienden como mejor o la que piensan que les va a brindar mayor satisfacción. No obstante, a menudo dicha elección resulta sesgada por distintas limitaciones cognitivas. Siguiendo a (Ostrom 2000, pp. 56-57) puede afirmarse que la elección de la conducta de un individuo en cualquier situación particular depende del modo como éste conozca, considere y evalúe los costos y beneficios de las acciones, así como de la percepción de su vínculo con resultados que también incluyen una mezcla de beneficios y costos.

Esta opción que finalmente el individuo realiza se caracteriza en definitiva por lo siguiente (Fernández, 1977):

- Es una alternativa que se encuentra dentro del campo de las posibilidades, es decir que hay acceso a ella.
- Se ve influenciada por las creencias, percepciones, intereses, gustos que el individuo posea.
- Por lo tanto dos individuos ante un mismo problema pueden optar por diferentes elecciones.
- Depende de la información relevante y útil que posea el decisor: dado que adquirir información implica incurrir en costos, no todos los individuos poseen los mismos conocimientos.

Este último punto abre un campo de indagación respecto a cómo evaluar la “mejor” de esas alternativas, si es que esto es posible, y cuáles son las variables que entran en juego en dicha ponderación.

En tal sentido, (Thaler, 2018, p. 29) es concluyente:

Nunca se me ha ocurrido pensar que la gente está equivocada; todos somos simples seres humanos, Homo Sapiens. Por el contrario, el problema reside en el modelo utilizado por los economistas, un modelo que sustituye al Homo Sapiens por una criatura ficticia llamada Homo Economicus, criatura que para abreviar suelo llamar Econ. Comparado con este mundo ficticio de Econs, los Humanos se portan muy mal a menudo, y ello implica que los modelos económicos ofrecen muchas predicciones erróneas, predicciones que pueden tener consecuencias muchas más serias.

2.1 Proceso de la toma de decisiones

De acuerdo al modelo de economía y psicología creado por Rangel, Camerer y Montague (2008, p. 545-556), la toma de decisiones de acuerdo al valor que el individuo le asigna a cada una de ellas la podemos representar en estos cinco conceptos: representación, avalúo, selección de la acción, evaluación de resultados y aprendizaje.

En la “representación” se tienen en cuenta los estados internos y externos que influyen en la elección que el individuo hace de las distintas opciones que se le presentan. El concepto de representación a su vez se ve influenciado por una serie de factores internos del individuo: edad, educación y características psicológicas. En general las personas más jóvenes pueden tener menos experiencia y por lo tanto menos información que aquellas de mayor edad.

La educación es un elemento clave ya que se asume que personas con un mayor nivel educativo tienen un mayor acceso a información que les permita la evaluación de las diferentes alternativas. También influye en este proceso determinadas características psicológicas dentro de las que se incluyen racionalidad, flexibilidad mental, dogmatismo y orientación al riesgo. Por su parte, entre los factores externos que influyen al individuo, se destacan: los modelos de aprendizaje, grupos locales, cliques sociales, fuentes de información y naturaleza de las alternativas.

Los modelos de aprendizaje constituyen las formas más o menos predefinidas en donde influyen los procesos de representación, avalúo y selección de acciones en el conjunto de decisiones que toma el individuo.

Dentro de los modelos de aprendizaje, los factores culturales actitudes y valores, entendidos como la importancia que asignan las personas a las cosas, condiciones y circunstancias y las ideas acerca de lo que es correcto o no, deben de considerarse ya que pueden dificultar o facilitar un proceso de toma de decisiones en la medida en que una alternativa puede ir a contramano de los valores de una persona y por lo tanto puede no ser receptivo a la misma.

En cuanto a los factores externos que pueden influenciar nuestras conductas existen los que denominamos como de nivel grupal.

También influyen en los modelos de aprendizaje los grupos locales compuestos por personas que han desarrollado un sentimiento de pertenencia y que tienden a asociarse con una mayor probabilidad entre ellos que con personas externas al grupo. Otro factor externo que puede actuar como contralor de nuestros actos son las cliques sociales. Un clique es definido como un grupo pequeño de personas (no como los grupos locales en los que hay un gran número de individuos) en los que se percibe una asociación entre iguales y que persiguen objetivos similares, por lo que las opiniones de sus integrantes pesan al momento de evaluar las alternativas.

Por su parte los grupos o individuos de referencia son aquellos al que un individuo hace alusión cuando se forma una opinión, juzga o toma una decisión, aunque no necesariamente participe en los grupos cercanos o se conozca directamente.

Todo este conjunto de influencias guarda relación también con el status que tengan los grupos o individuos intervinientes, pues mientras más alto sea su status, tanto más se espera que esté mejor informado frente a las diferentes opciones.

Al interior de esta diversidad de grupos que podemos encontrar existen los grupos formales organizados para la promoción de intereses especiales, proveen oportunidades de encuentro con otros individuos y por lo tanto favorecen el intercambio de ideas y percepciones acerca de intereses o problemas similares.

Dentro de lo que conocemos como factores situacionales externos que influyen en los modelos de aprendizaje, las fuentes de información impregnan la forma en que un individuo se acerca a las diferentes alternativas. En tal sentido, para la adopción de la decisión será determinante la confiabilidad de esas fuentes, así como el número, la disponibilidad y comprensibilidad de las mismas.

Finalmente en lo referente a la naturaleza de las alternativas se ha determinado que las siguientes características de las alternativas afectan a los individuos en su proceso de evaluación: en primer orden mientras más recursos se requieran para la evaluación, ésta se desarrolla de manera menos rápida, a su vez, una alternativa compatible con las alternativas que el individuo desarrolla previamente resulta más fácil de evaluar, mientras sea más difícil retractarse de una decisión mayor dificultad existirá en su selección, y por último, las alternativas que requieran un menor tiempo para su implementación se seleccionan sobre aquellas que requieran más.

En un sentido similar a lo anterior, Lionberger (1961) caracteriza el proceso de toma de decisiones a partir de cuatro términos: el "avalúo" que es la fase donde el individuo le asigna un valor a la acción de acuerdo a su beneficio y a las probabilidades de obtener ese beneficio esperado de acuerdo a la decisión que va a tomar. Intervienen en este sentido factores como el riesgo, la incertidumbre y el tiempo que lleva tomar dicha acción. En segundo lugar la "selección de la acción" en donde de acuerdo a ese avalúo anterior se compara y se elige la opción que maximiza el beneficio. Le sigue la "evaluación de resultados" en donde, tomada la decisión, se realiza una evaluación de qué tan buenos fueron los resultados que se obtuvieron y si se llegó o no a obtener el beneficio deseado. Por último, con los resultados que obtuvimos de la evaluación se genera un "aprendizaje" de qué tan buenos fueron los resultados en función de las alternativas, de las decisiones tomadas y de los resultados logrados.

2.2 Sistemas del pensamiento

La economía conductual basa su tesis en la conjunción de economía y psicología, asegurando que la decisión y la acción humana se componen de dos sistemas de pensamiento. Uno es automático (sistema rápido), y el otro es el reflexivo (sistema lento).

El sistema automático es rápido e instintivo -o da esa sensación- y no implica lo que normalmente asociamos con la palabra pensar. Cuando nos agachamos para esquivar una pelota que nos han lanzado inesperadamente, o nos ponemos nerviosos porque el avión ha entrado en una zona de turbulencias, o sonreímos porque hemos visto un cachorro adorable, estamos empleando el sistema automático. El sistema reflexivo es más premeditado y autoconsciente. Utilizamos el sistema reflexivo cuando se nos pregunta: ¿Cuánto es 411 por 37? También es probable que la mayoría de la gente utilice el sistema reflexivo para decidir qué camino toma al hacer un viaje y si va a estudiar en la escuela de derecho o en la de negocios (Thaler y Sunstein 2017, p. 38).

De acuerdo con Thaler y Sunstein (2017), cada uno de estos sistemas cognitivos tiene las siguientes características:

Sistema automático:	Sistema reflexivo:
No controlado	Controlado
Poco esfuerzo	Demanda esfuerzo
Asociativo	Deductivo
Rápido	Menos rápido
Inconsciente	Consciente
Recae en habilidades	Seguidor de reglas

A su vez los individuos según Kahneman (2015, p. 666) emplean para la toma de decisiones una serie de mecanismos conductuales basados en ciertas reglas. Los esquemas mentales individuales se apoyan en estas para elegir a mayor velocidad y de forma más sencilla.

- Por un lado la “Regla de anclaje y ajuste” en la que los individuos tienden a tomar sus decisiones basados en experiencias pasadas, que ya conocen o tomando referencias que les resultan similares ya sean suyas o familiares a su entorno que actúan como “anclas”.
- La “Regla de la disponibilidad” la emplean los individuos cuando tienen que tomar decisiones que pueden ser consideradas como riesgosas de tomar para ellos mismos. Está vinculada a los esquemas mentales que asumimos ante

determinado tipo de situaciones. Esta regla se ve altamente influenciada por los sesgos al interior del individuo que aparecen en momentos determinados (exceso de confianza, falso consenso, inclinación al “status quo”, sesgo del presente, etc.) y a la información de la que disponga al momento de tomar esa decisión sobre los costos o beneficios que le pudiera generar la misma.

- La “Regla de la representatividad” o semejanza está vinculada al impacto que tiene en la toma de decisiones individuales el hecho de que algo que es asumido por la mayoría finalmente sea determinante en nuestras decisiones.

En este sentido, es importante referir a como se vincula el sistema de pensamiento de los individuos, con la toma de decisiones y las políticas nudge en forma más específica. Para los gobiernos, lograr que las cosas ocurran y que se materialicen los objetivos buscados y planificados en los tiempos y formas requeridos utilizando, a su vez la menor cantidad de recursos es una tarea básica y central. En esta relación entre deseos y necesidades ilimitadas que poseen los seres humanos, y recursos que son finitos es que surge una nueva herramienta desde el campo de la economía y la psicología conductual. En relación a ciertos instrumentos de intervención tradicionales la diferencia de esta nueva corriente aplicada a la política pública, es que no sólo toma en cuenta los comportamientos del “deber ser”, sino que se centra en “cómo son” en realidad. A la vez se interesa por comprender cuáles son las razones que motivan ese comportamiento.

De esta forma se crean los marcos adecuados para una mejor toma de decisiones por parte de los individuos, utilizando para ello la herramienta del nudge que orienta a tomar la decisión de mejor manera pero sin restringir la libertad individual.

2.3 Delimitaciones de las Políticas Nudge

Las nudges se encuentran en pleno momento de expansión en estos días y su terminología viene permeando desde hace algunos años el lenguaje jurídico así también como en el académico y en todo lo relacionado con políticas públicas, políticas medio ambientales, de sanidad, etc.

Ahora bien, debido a esta proliferación de cierto tipo de políticas orientadas a modificar algunos hábitos empleando herramientas de economía conductual, es que surge la necesidad de hacer algún tipo de delimitación que nos ayude a darle un significado más preciso.

En este sentido un informe bastante reciente del (Comité Económico y Social Europeo) (CESE) de diciembre de 2016 hace una enumeración de recomendaciones y conclusiones para integrar a las nudges a las políticas públicas europeas.

En primer término identifica a las políticas nudge como un instrumento de política pública complementario de los mecanismos tradicionales, que se suma a los que se vienen ya empleando por parte de las autoridades europeas.

Señala dicho informe que el diferencial de este tipo de herramientas a emplear es que pone el acento al enfocarse en las conductas individuales de las personas.

Remarca que la inclusión de políticas nudge en la agenda pública implica costos mínimos o bajos, se apunta a que desarrollar esta metodología de diseño no requiere de costosas inversiones de tipo económico por parte del gobierno ni ningún tipo de gasto extraordinario para el individuo común. Se pretende que mediante mecanismos informativos que lleguen de manera clara y precisa al receptor o mediante la buena disposición de las cosas se pueda influenciar a que los individuos que deciden de manera menos racional lo hagan de una forma más racional.

Trabajando de buena forma en el proceso de elaboración, en la arquitectura y el diseño de las nudge se pueden mejorar de manera sustancial los resultados obtenidos por las políticas públicas y a su vez reducir el gasto y mejorar la eficiencia.

Cabe aclarar que cuando nos referimos a bajos costos lo estamos haciendo desde la óptica de un decisor público y del ciudadano y no estamos teniendo en cuenta el coste privado que puede llegar a tener por ejemplo una tabacalera que tenga que incluir en su paquete de cigarrillos un texto informativo. Se intenta que los arquitectos de políticas públicas tomen en cuenta la dimensión psicológica que existe en cada decisión por parte de los ciudadanos ya que la racionalidad económica no siempre prima a la hora de una elección.

Sobre el sector en donde podría ser de más utilidad poner el acento con las políticas nudge, el informe del CESE hace referencia a que las nudge que resultan más adecuadas para complementar a las políticas públicas tradicionales, son las que responden a objetivos medioambientales y sociales. En ese sentido señala como ejemplos: la transición energética y ecológica, la lucha contra el despilfarro de recursos, el bienestar social y las mejoras en el estado de salud de la población. Con esto se apunta a objetivos colectivos determinados que resulten beneficiosos para el individuo y para la sociedad. En tales ejemplos, se apela a mecanismos correctivos novedosos de economía conductual, por sobre los tradicionales (multas, sanciones, etc.) que han demostrado no ser demasiado eficaces y que a su vez son costosos de implementar. De este modo por otra parte se ve garantizada la libertad individual característica de las nudge.

El establecimiento de procedimientos de información que garanticen la transparencia remite a la necesidad de crear un código de buenas prácticas, garantizar la aceptabilidad ética y que los datos derivados del uso de este tipo de herramientas no terminen en manos que no correspondan.

Según de donde provengan las nudge la podemos diferenciar entre “nudge privadas” y “nudge públicas”.

Las nudge privadas se generan en la órbita del ámbito privado y comercial.

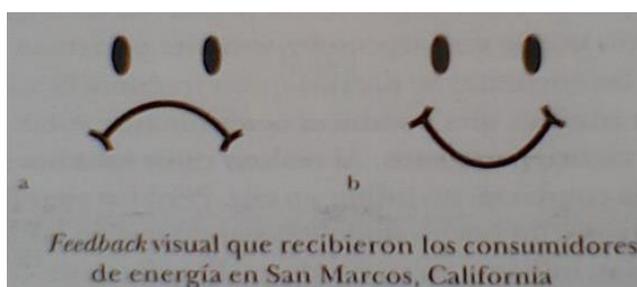
El nudge en la esfera de lo privado se viene desarrollando también desde hace algún tiempo. Aplicando técnicas de mercadotecnia, podemos observar cómo por ejemplo en los supermercados y en las grandes superficies las marcas pugnan por estar en lugares estratégicos en las góndolas, los que son llamados productos de impulso como ciertos tipos de golosinas o “snacks” buscan lugares de exhibición cercanos a las cajas de los comercios. Eso ni más ni menos es utilizar la disposición de las cosas con fines comerciales buscando incrementar el número de ventas desde el sector privado.

El foco de este trabajo está puesto sobre las nudge públicas. Estas son elaboradas y puestas en marcha por la administración pública y organismos dependientes del Estado en sus distintos niveles de descentralización.

Las nudge no son una nueva modalidad independiente de accionar administrativo dentro del terreno del accionar de la políticas públicas sino que como lo remarcamos con anterioridad son un conjunto de herramientas no homogéneas y complementarias que buscan influir en el comportamiento, en lo conductual hacia un objetivo de interés general.

Como no puede ser de otra manera las nudge deben seguir lo establecido por todo el conjunto de leyes, normas, decretos que existan en una determinada sociedad no pudiendo entrar en contradicción con las mismas.

Por su parte, como cualquier herramienta al servicio de la administración pública y que persiga una serie de objetivos determinados a poder alcanzar, tiene obviamente sus limitaciones técnicas. Es por eso que el informe del CESE destaca la importancia de los procesos de evaluación y monitoreo que son fundamentales para la puesta en marcha, la ejecución y su correspondiente evaluación para determinar si los resultados obtenidos a través de la implementación de una nudge son realmente los deseados, si es necesario incurrir en algún tipo de modificación en el transcurso del camino o si hay que abandonarla por completo en vistas de los resultados obtenidos. Entre las limitaciones técnicas de las nudge cabe advertir sobre la distancia que a menudo existe entre su diseño y su implementación. Una cosa es la elaboración de laboratorio, el ejercicio intelectual combinado de querer llevar a la práctica una acción (en este caso hacia una política nudge tomando en cuenta factores de distinto tipo, conductuales, racionales, de incentivos, de contextos), y otra cosa es la puesta en marcha de la nudge con todos los factores juntos influyendo al unísono y fuera de un ambiente controlado. Como ejemplo de este tipo de desajustes, puede mencionarse la situación relatada por Thaler y Sunstein (2017) del caso de la localidad de San Marcos del Estado de California. En esa localidad se buscó influir en el ahorro del consumo de energía eléctrica de alrededor de unas 300 familias incluyendo en la factura de luz un emoticón de cara feliz o de cara triste de acuerdo al consumo de electricidad alcanzado en cada hogar y a los criterios que estimaban deseables por parte de la entidad reguladora.



Extraído de Thaler y Sustein (2017, p. 86)

Los resultados lejos de los deseados redundaron en que aquellos hogares que habían recibido el emoticón de la carita feliz se vieron tentados a consumir más electricidad ya que se dieron cuenta de que estaban consumiendo por debajo del promedio.

Dentro del informe del CESE también se hace referencia al eventual límite temporal de las nudge. Si bien la puesta en práctica de este tipo de políticas es de carácter reciente y en decenas de casos se ha comprobado la utilidad de este recurso en el corto y mediano plazo aún no hay suficiente evidencia de sus efectos en carácter prolongado.

Existen algunos ejemplos referidos a políticas nudge centrados en el interés de la reducción del consumo energético en los hogares que demostrarían que el uso prolongado de este tipo de herramientas tiende a disminuir sus efectos con el tiempo. En definitiva el hecho de no ser una norma imperativa ni sancionatoria tiende a tener en algunos casos efectos más graduales.

El hacer uso de los sesgos cognitivos y tenerlos en cuenta para el diseño y la arquitectura de las nudge implica evidentemente una cierta manipulación por parte del o los decisores. En este punto entra en juego la consideración de hasta dónde pueden implementarse este tipo de políticas sin infligir los límites éticos de la no interferencia, tan caros a la tradición liberal. Tengamos en cuenta que por citar un ejemplo anteriormente mencionado, el de los emoticones de cara feliz o cara triste en una factura de luz de acuerdo al consumo realizado, con estas acciones estamos buscando generar en quien recibe una cara triste un sentimiento de vergüenza y de culpa por no estar cumpliendo con los parámetros establecidos. El tomar cierto tipo de acciones considerando el qué dirán los demás es una característica propia y necesaria para todo nudge social.

Ahora bien dentro de lo que es el nudge, existe, particularmente en el ámbito de lo privado un tipo de manipulación que apela a la desinformación o lisa y llanamente a la mentira como forma de conseguir sus metas.

Podría sucitarse el interrogante de si en el ámbito de lo público el fin puede justificar los medios, es decir, si la pretensión legítima de querer arribar a un objetivo deseado nos puede llevar a falsear datos o emplear mentiras como recurso. La respuesta a todas luces es que no. Por mejor que sea el objetivo determinado no es aceptable desde el punto de vista ético ni desde el punto de vista legal, que un decisor público utilice este tipo de herramientas.

Según el informe del CESE:

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. (CESE, 2016, C 75/29).

Es por eso que la incorporación de las nudge y de las herramientas vinculadas a lo conductual aportan (al jurista, al legislador o quien quiera que sea que instruye la norma) un instrumento importantísimo para volverla más eficaz.

Jamás una norma o regulación que su incumplimiento pueda acarrear sanción puede ser considerada como una nudge por más que vaya dirigida a ordenar el comportamiento de los individuos.

La complejidad de la fundamentación normativa de este tipo de instrumentos reside en las formas en las que los comportamientos y las acciones que se buscan activar sean configurados socialmente.

Estas herramientas que intentan encauzar conductas para que los individuos se comporten de acuerdo a ciertos parámetros socialmente deseables tienen la limitante de que no conllevan obligatoriedad por lo que su validez y eficacia dependerá de múltiples factores intrínsecos y extrínsecos.

2.4 Paternalismo libertario y sustento normativo

A partir de lo recién planteado parece relevante hacer alguna referencia adicional respecto al sustento normativo que sirve como fundamentación de este tipo de políticas. En efecto, algo que resulta evidente al momento de diseñar una arquitectura de decisión es que tal diseño responderá a una idea más o menos clara de lo que constituye la mejor de las alternativas disponibles. Ello nos obliga a explicitar los problemas normativos que subsisten a la hora de definir qué es la mejor decisión, porqué es mejor que otra, qué es lo que le da mejor calidad.

Thaler y Sunstein nos hablan de influir en el comportamiento de los individuos de esta manera:

En muchas situaciones, alguna organización o agente debe hacer una elección que afectará a la conducta de otras personas. En esas situaciones no es posible evitar orientarlas en alguna dirección y tanto si se quiere como si no, esos nudges influirán en lo que escojan (...) Los arquitectos de las decisiones pueden mejorar en buena medida la vida de los demás diseñando entornos amigables para el usuario. (Thaler y Sunstein 2017, p. 17)

En el mismo sentido, para Gaytán (2016) el nudge es un pequeño empujón para que las personas tomen decisiones beneficiosas.

Para Pérez (2014) las nudge crean un intento para guiar a los individuos hacia la opción más adecuada sin forzar la libertad ni la autonomía de los ciudadanos. El uso de esta técnica del “empujón” se consigue por parte de los artífices o responsables de la orientación de la que se trate mediante una buena arquitectura de las decisiones, cuyo objetivo es estimular a los individuos para que en diferentes contextos seleccionen la opción que les resulte más beneficiosa. Lo difícil es determinar para quién tiene que ser beneficiosa la opción, pues no es lo mismo que lo sea para el que la toma que para el que la orienta (el arquitecto, en definitiva) o para ambos a la vez.

Podemos determinar a partir de la bibliografía relevada que, en el campo de las políticas públicas la mejor decisión para un arquitecto nudge es aquella que va en sintonía y que es considerada correcta por el poder político de turno.

Refiriéndose a la toma de decisiones se señala:

“El gobierno conductual es uno de los que sabe aprovechar estas fuerzas irracionales e inconscientes, creando marcos de arquitectura de decisiones que ayudan a las personas a tomarlas de mejor manera, sin necesariamente restringir su comportamiento de forma arbitraria desde el propio gobierno” (Arellano y Barreto 2016, p. 906).

Uno de los principales objetivos de las políticas públicas llevadas adelante por un gobierno, y en particular de las que reconocemos como políticas sociales es influir, alterar o modificar de forma directa o indirecta el comportamiento de un conjunto de personas en una dimensión considerada relevante para la vida de los individuos o de la sociedad en su conjunto.

Reyes Morel lo explica de la siguiente forma:

Esta intención de modificar los comportamientos mediante la política pública se sustenta –explícita o implícitamente- en al menos dos pilares normativos: una cierta concepción de justicia social en la que se articulan (según el marco institucional y la época histórica) las nociones de equidad, igualdad, libertad, bienestar, eficiencia, derechos, etc. y en una idealización o modelización de los agentes construida partir de la selección de los rasgos que explican su comportamiento y que deben promoverse o protegerse teniendo en cuenta la integridad de las personas. (Reyes Morel, A. 2016)

No es de extrañar entonces que el concepto de “paternalismo libertario” haya surgido en el contexto de una posición teórica y normativa que defiende la intervención mínima del Estado y que pone por encima de todo la libertad personal. Uno de los padres del pensamiento liberal como es John Stuart Mill, en su obra “Sobre la libertad” (1859), asevera que la individualidad debe gobernar aquella parte de la vida que principalmente interesa al individuo, mientras que la sociedad a la parte de la vida que le interesa a esta. A la vez que considera que es deseable que en los asuntos que no conciernen primariamente a los demás sea afirmada la individualidad. He aquí un claro límite que establece sobre las conductas a nivel individual ya que para Mill si la realización de la acción solo abarca a la propia persona, es decir al individuo que ejecuta esa acción, la sociedad no tienen ningún derecho a intervenir incluso si cree que este se está perjudicando a sí mismo. Cuando se refiere a los límites de la autoridad de la sociedad sobre el individuo, considera también que el simple hecho de vivir en sociedad impone a cada uno una cierta línea de conducta hacia los demás.

Desde el momento en que la conducta de una persona es perjudicial a los intereses de otra, la sociedad tiene el derecho de juzgarla, y la pregunta sobre si esta intervención favorecerá o no el bienestar general se convierte en tema de discusión. Pero no hay ocasión de discutir este problema cuando la conducta de una persona no afecta más que a sus propios intereses, o a los de los demás en cuanto que ellos lo quieren (siempre que se trate de personas de edad madura y dotadas de una inteligencia común). En tales casos debería existir libertad completa, legal o social, de ejecutar una acción y de afrontar las consecuencias (Mill, 1859, p.88).

Esto no quiere decir que su doctrina defienda el egoísmo o la indiferencia hacia las situaciones que puedan llegar a afectar al resto de la sociedad, sino que en su visión deberían ser la educación, la convicción y la persuasión los que le lleven al individuo a buscar su bien personal y el de la sociedad toda y no las sanciones y el peso de la ley. Mill nos muestra el fiel pensamiento de un economista clásico del siglo XIX pero que influyó e influye hasta nuestros días. Esa influencia se ve manifiesta en un pilar de las políticas nudge como lo es la filosofía política del paternalismo libertario, en la que se respalda que los individuos puedan elegir de manera libre pero, al mismo tiempo, se crea un mecanismo para guiarlos hacia la opción más adecuada (Pérez, O. 2014).

El término de “paternalismo libertario” es un tecnicismo acuñado también por Thaler y Sunstein (2003).

El nudge y la arquitectura de las decisiones se enmarcan dentro de esta concepción que propicia una intervención acotada del Estado sin dejar de lado la tan preciada libertad individual:

Es legítimo que los arquitectos de las decisiones traten de influir en la conducta de la gente para hacer su vida más larga, más sana y mejor. En otras palabras, estamos a favor de que las instituciones, tanto del sector privado como del Gobierno, se esfuercen de forma consciente por orientar las decisiones de las personas en direcciones que mejoren sus vidas. Nos parece que una política es “paternalista” si intenta influir en las decisiones de manera que quienes deciden salgan beneficiados, a juicio de ellos mismos” (...) Cuando empleamos el término libertario para calificar la palabra paternalismo, simplemente queremos decir que mantenga la libertad. (Thaler y Sunstein 2017, p. 19).

De esta manera la economía conductual a través de una de sus principales herramientas como lo son las nudge pretende contribuir al impulso y al fortalecimiento de las políticas públicas integrando en su análisis y en su diseño justamente la variable conductual. No desde la óptica de cómo se deberían comportar los individuos ante tal o cual circunstancia sino de cómo se comportan en realidad. Y no menos importante, pretendiendo inducir las decisiones de los individuos hacia un determinado comportamiento pero sin coartar su libertad de pensamiento o acción.

Al decir de Arellano:

Reencontrar la importancia de los seres humanos como individuos y grupos plurales, no como recursos, y poder tratar con ellos en un proceso direccional, que no se limita a describir sino también a proponer formas de avance y desarrollo, es una cuestión inaplazable. Ir más allá del enfoque enajenante, que ve en la unidad total de los objetivos la fórmula, y también más allá de los eternos pesimistas que se abandonan a la anarquía del libre albedrío humano requerirá de un gran esfuerzo teórico y práctico. (Arellano, 2010, p. 245).

3. Las Nudge en el Uruguay

El impulso de las políticas nudge tiene un lugar creciente en las agendas de varios países. Existen hoy en el mundo importantes ejemplos que podrían ser útiles incentivos para el caso uruguayo. En los Estados Unidos en el gobierno del Presidente Barack Obama se creó el OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), un organismo dependiente de la Casa Blanca con el fin de mejorar la calidad de las regulaciones federales. Este organismo llegó a ser dirigido por el mismo Profesor Cass Sunstein. A partir de su experiencia práctica, y desde sus propuestas anteriores de aplicación de la economía conductual en el diseño de las políticas públicas buscó corregir los sesgos cognitivos que contaminan las intervenciones del gobierno.

Se propuso en esta aproximación la utilización de las nudge para responder a necesidades y demandas sociales crecientes, las más preocupantes a su criterio: la eficiencia energética y los hábitos alimenticios. Las clásicas estrategias de prohibición-control- sanción resultaron insuficientes, cuando no contraproducentes, por lo que otras estrategias para Sunstein podían producir mejores resultados.

En el ámbito de la UE ha sido en Reino Unido donde la teoría conductual ha tenido más éxito. En 2010 durante el gobierno de David Cameron se creó el “Equipo de Perspectivas Conductuales” con el fin de incorporar herramientas conductuales al diseño e implementación de las políticas públicas con interesantes datos en los siguientes ámbitos de actuación: reducción de los porcentajes de impago de impuestos, incentivo a los buscadores de empleo para mejorar sus resultados y creación de aptitudes favorables a la donación de órganos.

En la actualidad, ejemplos de interdisciplinariedad y de creación de equipos que utilicen mecanismos conductuales para la elaboración de políticas de gobierno se multiplican a lo largo y ancho del planeta.

Como un antecedente interesante para el caso de nuestro país, cabe señalar que en el año 2017 la Dirección de Presupuesto, Control y Evaluación de la Gestión dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay lanzó un plan dirigido a generar incentivos para la realización de acciones para el monitoreo y evaluaciones de las políticas públicas. En este ámbito, se pone en funcionamiento el Laboratorio de Políticas Públicas buscando “conectar las necesidades de los organismos públicos con las capacidades de los expertos de la Academia desde la perspectiva de la economía comportamental”¹. A tal fin, lanza en 2019 una convocatoria a presentación de ideas. Es la primera vez en este proceso de investigación que llevamos adelante que encontramos registro en nuestro país de algo tan deliberadamente explícito por parte de alguna institución pública con respecto a la utilización de herramientas que incluyan la perspectiva de “economía comportamental” para la construcción de una política pública. Esto no hace más que confirmar que los gobiernos acrecientan su interés en conocer las herramientas de la ciencia conductual para aplicarlas a sus políticas y que el Uruguay no escapa a ello. En tal sentido, el principal objetivo de este trabajo pretende ser un aporte, para relevar y analizar el desarrollo de las políticas nudge en nuestro país.

¹Recuperado de: https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-03/Laboratorio%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas_Descripci%C3%B3n.pdf

Habiendo entonces precisado los límites, las potencialidades y el soporte normativo de las políticas nudge, nos interesa mostrar en lo que sigue cuáles son las políticas de este tipo que se vienen aplicando en el Uruguay en este último tiempo.

A fin de precisar dicho relevamiento, se recurrirá a un ordenamiento en categorías que nos ayudará en la descripción de las políticas nudge identificadas.

Al día de hoy existen varios tipos de criterios para ordenar las políticas nudge.

Un informe reciente de la OECD (2017) cataloga más de 120 experiencias según el área de política pública que recaen: 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 decenas de 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 de órganos, voluntariado, energía y sostenibilidad, y desarrollo internacional (Güemes 2017, p. 53).

Como marco de análisis para el relevamiento que aquí nos proponemos, utilizaremos ciertos parámetros para su categorización que nos brindan Thaler y Sunstein (2017).

Estos parámetros nos permitirán, asimismo, explorar y ubicar algunas de las políticas nudge que se vienen implementando en nuestro país tanto a nivel de Gobierno Nacional como a nivel de Gobierno Departamental.

Para hacerlo a su vez mas claro y siendo las herramientas visuales tan importantes dentro del campo de lo conductual nos valdremos de algunas imágenes.

3.1 Nudge de la Opción por Defecto:

Como ya se ha señalado, muchas veces los individuos optan por la elección que le genera menor resistencia y menos esfuerzo. En ese sentido la autoridad que implementa una norma, busca establecer a través de una nudge de opción por defecto predeterminada, la solución a un problema que juzga como la más conveniente.

Dicha opción será la que prevalecerá si es que el individuo no decide cambiarla, pero siempre con el consentimiento implícito del individuo. Se basa en que cuando la persona tiene la oportunidad de optar tanto por entrar como por salir y no ser parte, se pueden orientar las conductas hacia modos más deseables. Con este fin, se han diseñado ciertas regulaciones que incluyen o excluyen automáticamente a una población dentro de una determinada categoría o condición.

Esta inclusión o exclusión compulsiva y genérica se interpreta como una forma de consentimiento implícito que el individuo puede, mediante un pronunciamiento explícito en contrario, revertir libremente.

Dentro de lo que categorizamos como opción por defecto encontramos en la jurisprudencia del Uruguay algunos ejemplos bastante ilustrativos.

Al primero que se hará referencia es a la Ley 18.968 de Donación de Células, Órganos y Tejidos del mes de setiembre de 2012 (ver en Anexo 5.1).

La citada Ley es un clarísimo ejemplo de una política nudge de opción por defecto (modalidad “*opt-in*”). Desde el lado de las políticas del Estado, en este caso las sanitarias, se “empuja” a los individuos a ser donantes de órganos y tejidos y de esta forma se genera un marco propicio para aumentar la disponibilidad de órganos y tejidos para trasplante.

De esta forma se favorece la realización oportuna de estos procedimientos a los pacientes que se encuentran en lista de espera muchos de ellos durante años. A través de un claro mecanismo de nudge se induce a los individuos a que tomen una decisión que va en sintonía con los objetivos planteados por las autoridades sanitarias de nuestro país y se contribuye indudablemente a una mejora del bien común. A su vez el mismo artículo primero de esta Ley, genera la salvaguarda de que quien no quiera ser donante sea por los motivos que sea tiene la chance de así expresarlo y su decisión le será respetada (modalidad “*opt-out*”).

De esta manera el concepto de paternalismo libertario queda también inequívocamente incluido ya que quien no quiera ser donante tiene total libertad de acción para no serlo. Desde lo conductual los “costos” en que se incurriría para tener que “salir” contribuyen a que se aumente en forma exponencial el número de personas que aceptan ser donantes.

En Uruguay quien declina a ser donante tiene que realizar una serie de trámites, que son de carácter menor pero que implican un costo en tiempo, (el sesgo de mantenimiento del “*status quo*” nuevamente empleado y de manifiesto).

Con respecto a los resultados que ha obtenido nuestro país desde la puesta en marcha de esta ley de Donación de Órganos y Tejidos los mismos son sumamente alentadores. En 2018 Uruguay registró la mayor cantidad de donantes de órganos de la última década, al crecer 16% con respecto al año anterior y obtener una tasa de donación de 23,78 donaciones por cada millón de habitantes pasando a ser la más alta de América Latina (la media latinoamericana es de 14). Comparado con el año anterior se realizaron 154 trasplantes renales, un 5 % más en la comparación estudiada, 14 pacientes concretaron su trasplante cardíaco y 600 recibieron un órgano o tejido, lo que supone un aumento del 6 % ².

Este aumento exponencial que llevó a que en 2018 nuestro país contara con 1.801.176 potenciales donantes es producto de la modificación legal llevada en ese sentido. No se debería subestimar en estos aumentos de la cantidad de personas donantes el sesgo conductual de la inercia. Desde luego que el número de potenciales donantes no abarca a toda la población ya que hay que restar la expresión negativa a ser donante de cerca de 500.000 personas, así como el caso de los menores de edad y personas incapaces para quienes la Ley prevé disposiciones especiales.

La expresión negativa de esas personas pone de manifiesto también el aspecto liberal de esta política, dejando al individuo la alternativa de salirse de la inercia buscada. Siguiendo con los ejemplos de política nudge, otro que contó con amplia repercusión mediática, correspondiente a este tipo de modalidad de opción por defecto fue el del Decreto Municipal N° 34.952. Sancionado por la Junta Departamental de Montevideo el 20 de febrero de 2014 (ver en Anexo 5.2) se decidió aprobar un reglamento en donde se adopten medidas con el objetivo de reducir el uso excesivo de sal y otros condimentos con alto contenido en sodio. Para poner en contexto la situación preexistente en nuestro país, el Ministerio de Salud Pública señalaba que globalmente, el consumo promedio de sal es de dos a tres veces más alto que la cantidad máxima recomendada por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud: 5 gramos (igual a 2.000 mg de sodio) por día.

² Estas cifras, así como las referentes a consumo de tabaco que se mencionan más abajo, corresponden a datos oficiales del MSP del año 2018. Los datos de 2019 no están a disposición aún.

Y alertaba que en Uruguay se consume un promedio de 10 gramos por día, lo que significa el doble de esa cantidad máxima recomendada para personas sanas. Señalaba a su vez que “en Uruguay, el consumo de sal es muy elevado y la hipertensión afecta a casi el 40 % de la población. La hipertensión es un factor de riesgo para el desarrollo de las enfermedades del corazón, las cuales constituyen la primera causa de muerte. Por ello, todos, no solo en personas hipertensas, necesitamos reducir la sal”³. Así mismo, cabe señalar que casi 4 de cada 10 uruguayos tienen hipertensión arterial, una enfermedad que se puede prevenir y controlar manteniendo un bajo consumo de sal en la alimentación diaria, entre otros factores protectores. En sintonía con este pedido elevado por el Ministerio de Salud Pública de reducir el consumo de sodio fue que en el año 2014 la Intendencia Municipal de Montevideo presenta un modelo de “arquitectura” en el que busca rediseñar cierta estructura física y actuar sobre ciertos esquemas automáticos de acción que suelen orientar las conductas de las personas. Por medio del referido decreto prohíbe a dueños de bares y restaurantes tener saleros encima de la mesa como era costumbre hasta ese entonces. De esta manera el decisor público busca a través de esta nudge de opción por defecto orientar la conducta de la población hacia formas más saludables, incentivando para ello la autoconciencia y racionalidad de los sujetos. A partir de ello, se intenta interferir sobre los límites cognitivos de los individuos, desestimulando al sistema automático de acción que es irreflexivo. La cuota de paternalismo libertario a este decreto municipal la aporta el hecho de que si bien los saleros no pueden estar encima de la mesa y permanecen ocultos, si el comensal así lo deseara tiene la libertad de acción para solicitarlo a quien lo esté atendiendo. Otro ejemplo en esta categoría se encuentra dentro del paquete de medidas que se vienen incrementando con el paso del tiempo en nuestro país tendientes a disminuir el consumo del tabaco. En ese sentido los negocios que comercializan dicho producto en todas sus variantes no pueden tener los exhibidores a la vista del cliente sino que deben permanecer ocultos. Si el cliente opta de todas maneras por comprar dicho producto el respeto a su libertad de elección está garantizado.

3.2 Nudge Social:

Este tipo de arquitectura nudge se orienta a atraer la atención del individuo sobre lo que los demás hacen o eligen. Asume que informando con respecto a lo que la mayoría hace o elige se puede influenciar la decisión de los individuos hacia un objetivo determinado.

Utiliza aspectos de la psicología social como puede ser el deseo del individuo de sentirse “ajustado a grupo” reforzando la idea de cuál es la conducta esperada o regularmente aceptada.

Por un lado apela a los factores culturales y de valores predominantes en una sociedad y en una circunstancia histórica dada, que puedan influenciar la toma de decisiones de un individuo.

³ Recuperado de: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/noticias/un-30-menos-de-sal-para-2025#:~:text=En%20Uruguay%2C%20la%20hipertensi%C3%B3n%20arterial.eficaces%20para%20la%20salud%20p%C3%BAblica.>

Y por otro lado apuesta a que los factores externos, los grupos de pertenencia por los que nos vemos influenciados los individuos hagan sentir su peso al momento de evaluar las alternativas que disponemos.

Esta nudge está profundamente asociada al atajo mental de la “Regla de la representatividad” y a cómo impacta en la toma de decisiones individuales el hecho de aceptar que algo que es bien considerado por la mayoría termine determinando e influenciando nuestras propias decisiones.

Desde esta perspectiva puede interpretarse el siguiente afiche informativo difundido por ese Ministerio. Busca orientar a los fumadores en este caso hacia determinado tipo de conducta, atrayendo la atención a lo que la mayoría de sus “pares” fumadores tienen pensado hacer. Esta nudge está inserta en lo que es un programa más amplio por parte de las autoridades sanitarias del Uruguay con respecto a la disminución del consumo de tabaco.

Como ejemplo de este tipo de nudge aplicada a la realidad de nuestro país tomamos una de las estrategias de política pública implementadas por el Ministerio de Salud Pública con el objetivo de reducir el consumo del tabaco.



MSP, 2017, en base a datos de la Encuesta Mundial de Tabaquismo (OPS-OMS) ⁴

3.3 Nudge Informativo :

En este caso, el diseño conductual de la política persigue que el ciudadano a través de un mejor acceso a la información tenga garantizada la posibilidad de escoger libremente entre varias opciones. A diferencia del tipo de nudge de “opción por defecto” que busca sacar partido de la inercia y otras “miserias cognitivas”, las nudge de información buscan asistir al individuo generándole una mayor información sobre un determinado tema estimulando la autoconsciencia y priorizando el sistema de pensamiento reflexivo.

⁴ Recuperado de: https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=1286:menos-jovenes-fumadores-en-uruguay-segun-encuesta-mundial-de-tabaquismo-en-adultos&Itemid=238

Dentro de lo que son las nudge informativas, la presencia más fuerte en Uruguay la hemos visto aplicada en las cajillas de cigarrillos en donde imágenes de alto impacto referidas a las consecuencias que puede traer aparejado el consumo de tabaco intentan poner sobre aviso a los fumadores de las nefastas consecuencias de fumar. Este es un claro ejemplo de nudge de información que busca mejorar las condiciones de vida y de salud de los individuos generando autoconsciencia y poniendo en conocimiento de las personas la relación de causalidad que existe entre el consumo de tabaco y la incidencia de su consumo en el cáncer de pulmón.



Fuente: elpais.com.uy. 30/07/19

Según la Organización Mundial de la Salud, existe suficiente evidencia de que la publicidad y el diseño de las cajillas de cigarrillos alientan el consumo de tabaco. Eso llevó a que Uruguay, además de aumentar los impuestos y de prohibir que se fume en los espacios cerrados de uso público, también impulse medidas que apunten al impacto visual. Se trata de una política que ya han iniciado otros países y que ha demostrado tener resultados efectivos. Para ello quien actúa como “arquitecto de la decisión” (en este caso el MSP) utiliza una serie de herramientas que tiene a su disposición para alterar o influir a través de determinados mecanismos conductuales los patrones de consumo de los individuos que en este caso se juzgan como perjudiciales para la salud. Además de las “horrendas” pictografías de dentaduras cariadas o personas moribundas, el Decreto 120/019 obliga a las tabacaleras a utilizar como color único de envasado el Pantone 448 C opción mate que es uno de los colores más desagradables a la vista según lo determinaron varios estudios sobre la percepción humana de los colores.

Lo mismo sucede con la tipografía obligatoria que se emplea para las leyendas que es la Lúcida Sans, lo que impide la utilización de fuentes más agradables a la vista o logotipos determinados, acción que dificulta a los consumidores identificar con mayor claridad la marca de cigarrillos que consumen.

Presentar algún tipo de evidencia empírica sobre el comportamiento y dinámica al respecto del consumo de tabaco, permitiría evaluar los resultados de este tipo de política. Sin embargo, es difícil establecer una relación causal entre estas variables y las políticas concretas ya que se han implementado de manera simultánea una gama amplia de políticas orientadas a la reducción de ese consumo.

Además de esta nudge informativa y de elección consciente y de la nudge de la fuerza de la norma social a la que se aludía en el punto anterior, también se han desarrollado otros instrumentos como la aplicación de multas económicas o el aumento impositivo que no se corresponden a este tipo de arquitecturas conductuales, pero que se encaminan al mismo objetivo. Como sea, y más allá de esa multicausalidad en la variación de las conductas de consumo, vale la pena considerar algunos datos al respecto sobre los que, presumiblemente, han tenido incidencia más o menos directa los instrumentos conductuales que aquí estamos considerando. En políticas como las tendientes a la disminución del consumo de tabaco es sin duda en donde se vienen aplicando las nudge desde hace más largo tiempo, (comenzó con un nudge de tipo informativo con una pequeña leyenda que rezaba “Advertencia: fumar es perjudicial para la salud”) hasta la actualidad en que el nudge informativo ocupa prácticamente la cajilla por entero.

El descenso del consumo de tabaco en el Uruguay está más que probado.

En el año 2006 el 32,5 % de la población uruguaya era fumadora, cifra que se redujo al 20,4 % en 2017. El consumo en los más jóvenes pasó de un 25 % a un 14 %.

Incluso la última Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) señala que esa cifra se redujo a un 9 %. Además, la cantidad de infartos agudos de miocardio asociados a la acción vasoconstrictora de la nicotina cayó un 17 %. Los datos de la Dirección General Impositiva (DGI) confirman que las ventas de cajillas de cigarros en 2000 llegaron a 176 millones de paquetes, pero luego de las medidas implementadas en los gobiernos del Frente Amplio, como el incremento en el precio, la colocación de advertencias sanitarias y la prohibición de exhibir las cajillas en los locales de venta, en 2017 se comercializaron 110 millones de cajillas. Esto se traduce en una caída del 35 % en la venta en los últimos diecisiete años.

Además de la baja de la prevalencia en el consumo, se lograron buenos resultados en torno a la prohibición de fumar en espacios cerrados. En el ámbito laboral, se pasó de 16,5 % a 11,5 % en igual período de tiempo. La última encuesta GATS, de 2017, demuestra la tendencia progresiva a la disminución de la prevalencia de fumadores en el país, particularmente en la población joven. La encuesta indica que el 72 % de los actuales fumadores desean dejar de fumar y que el 10 % de ellos quiere dejar de hacerlo en el próximo mes, por lo que constata una oportunidad en favor de las campañas al respecto.

Siguiendo con los ejemplos de nudge informativo, el más reciente es el Decreto 272/2018 del Ministerio de Salud Pública que entró en vigencia el primero de marzo de 2020 (ver en Anexo 5.3) sobre rotulado frontal de alimentos.

Dicho nudge obliga a incluir en los envoltorios o cajas de alimentos envasados en ausencia del cliente y en botellas o recipientes de bebidas un octógono con el texto “Exceso” por cada nutriente que supere ciertos límites establecidos.

Esta política surge en un contexto de fuerte escalada del sobrepeso y obesidad en la población de nuestro país que se asocia a una mayor prevalencia de enfermedades no transmisibles a edades cada vez más tempranas según reza en el considerando primero de dicho decreto. En tal sentido la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud señalan que en Uruguay entre 1999 y 2013 la venta de bebidas azucaradas se triplicó y la de otros alimentos con contenido excesivo de sal, azúcares y grasas se duplicó.

En el mismo período se generó un aumento del sobrepeso en adultos que va desde el 52,5% al 64,9% y que en niños y adolescentes el exceso de peso afecta al 39% observándose una estrecha asociación con el aumento de la hipertensión⁵. A través del mecanismo de rotulado frontal se provee de información al comprador de los componentes dañinos para la salud que el producto posee. Con ello se busca generar la autoconciencia sobre ciertos comportamientos a la hora de consumir y llama la atención sobre ciertas relaciones de causalidad negativa en la que muchas veces no reparamos. Activando al sistema reflexivo y alertándolo por ejemplo sobre el exceso de azúcares que contiene un producto se puede lograr que se consideren otras opciones más saludables de consumo. Con el uso de estos “semáforos” se puede influir sobre ciertos sesgos cognitivos como el de “*status quo*” o el de la inercia que nos lleva a consumir una marca de alimento por el simple hecho de que la venimos consumiendo desde hace tiempo sin reparar en lo perjudicial que puede llegar a ser para nuestra salud. A su vez este tipo de sistema ayuda a las personas a hacer más comprensible las diferentes opciones. Así se transforma una información numérica difícil de comprender a causa de las “limitaciones cognitivas” de los consumidores, (como ser miligramos de sodio o de azúcar en exceso por porción) en una más fácilmente trasladable al público no especializado. Sin emplear ningún incentivo monetario, simplemente dando un “empujoncito” hacia mejores decisiones el etiquetado frontal busca concientizar al consumidor y combatir la mala alimentación.



OPS Uruguay

Según la sostiene la OPS ⁶ en apoyo a la política de etiquetado frontal implementada en el país, existe evidencia suficiente como para considerar que los consumidores no realizan grandes esfuerzos cognitivos en situaciones de compras. Por el contrario, buscan minimizar su esfuerzo, particularmente en el caso de compras repetidas (productos alimenticios y bebidas). En tal sentido, se afirma que el sistema adoptado en Uruguay tiene la ventaja de captar rápidamente la atención del consumidor. Asimismo, el mecanismo gráfico de “semáforo” genera mejor información, más clara, directa sin que exijan un esfuerzo cognitivo demasiado grande

⁵ Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular (2015).

⁶ Recuperado de: https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=1229:etiquetado-de-alimentos&Itemid=310

3.4 Nudge Informativo de los Comportamientos Pasados:

Es una variante del nudge informativo que consiste en informar sobre las consecuencias de las decisiones anteriores en las que han incurrido los individuos. A tal fin se emplean recursos tecnológicos y manejo de información para influir o modificar algún tipo de conducta. Este tipo de nudge afecta el proceso de avalúo y de selección de la acción de las personas en el tiempo presente teniendo como “anclaje” las acciones pasadas. De esta forma a través de un mecanismo visual, sencillo y fácil de comparar, el individuo se encuentra en inmejorables condiciones de evaluar sus acciones anteriores y poder elegir en el presente las que lo lleven a maximizar sus beneficios. Si hablamos entonces de que este tipo de nudge demanda más esfuerzo que otras, ya que nos lleva a comparar, evaluar y elegir las mejores acciones de forma consciente, estamos diciendo en forma indirecta que en este caso el sistema automático de pensamiento está dejando lugar a que impere el sistema lento o reflexivo al momento de la elección.

En Uruguay un ejemplo que puede identificarse de este tipo es el de un recuadro que aparece en los recibos de pago de energía eléctrica de UTE en el que se registra en modalidad de grafica de barra un histórico de consumo. A partir de esta gráfica claramente podemos comparar el consumo del último mes con el de los meses anteriores y a su vez con del mismo mes del año pasado. Sin dudas esta inclusión busca influir en el manejo de nuestro consumo dándonos la información de nuestro histórico con el fin de realizar las evaluaciones pertinentes. Utilizando un gráfico de barras este nudge busca generar un “*feedback*” visual en donde lo que resalta es el tamaño de la barra mucho más que la información numérica indicativa de la cantidad de kilowatt consumidos en comparación con los meses anteriores. Utiliza para ello una metodología más fácil de comprender y de cotejar.



UTE: portal.ute.com.uy

3.5 Nudge Medioambiental:

Este tipo de nudge busca generar incentivos para que los individuos modifiquen sus conductas y patrones de consumo en aspectos que están directamente vinculados con el cuidado del medio ambiente.

El informe del CESE advierte que a propósito de los temas medioambientales, las decisiones de los individuos suelen ser intuitivas y no tan racionales y que esos sesgos cognitivos pueden ser bien modulados mediante la aplicación de una buena “arquitectura de las decisiones”.

En este caso, más que a una lógica específica de la arquitectura conductual, la clasificación de este tipo de nudge queda determinada por el componente temático particular a las que refieren las decisiones que son objeto del diseño conductual. Es decir, una política nudge medioambiental puede apelar, al mismo tiempo, a una opción por defecto, a la fuerza de la norma social, a la información y elección consciente o informar sobre decisiones anteriores. Incluso podría estar combinando más de una de estas alternativas.

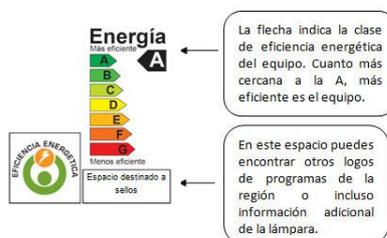
En Uruguay pueden encontrarse varios ejemplos de este tipo de nudge.

Comencemos por citar el caso de la Ley N° 18.597 de “Uso Eficiente de la Energía Dentro del Territorio Nacional”, del 21 de setiembre de 2009 (ver en Anexo 5.4).

Esta ley refiere al etiquetado de eficiencia energética que deben de estar a la vista en los electrodomésticos comercializados dentro del territorio nacional.

A partir de una nudge de estilo “semáforo” de eficiencia energética, el sujeto que va a comprar un determinado tipo de electrodoméstico en el Uruguay accede en forma inmediata a la información sobre el consumo de electricidad que genera y su nivel de eficiencia energética. Empleando para ello mecanismos novedosos y complementarios a las estrategias usadas comúnmente para la consecución de objetivos socialmente deseables, utilizando para ello un “*feedback*” visual como lo muestra la figura. Busca hacer visible la pérdida de eficiencia en que incurrirá el consumidor si no repara en estos indicadores de consumo.

De esta manera la elección se transforma en consciente ya que el consumidor va a poder elegir entre varias alternativas con diferentes opciones. En el caso citado se podrá elegir entre un producto de consumo eficiente, que contribuya con el cuidado del medioambiente por sobre otro que no posea esas características.



MIEM: eficienciaenergetica.gub.uy

Dentro de lo que son las políticas nudge medioambientales y públicas en el Uruguay, otro ejemplo bien ilustrativo es el referido al proceso de instalación de “medidores inteligentes” de consumo eléctrico por parte de UTE. Desde el año 2019, dicha empresa estatal viene instalando medidores de este tipo a costo cero para sus clientes. Actualmente se llevan colocados alrededor de 95.000 y para el año 2023 se estima que el 100% de los hogares contarán con esta tecnología. Más allá de los beneficios particulares que estos aparatos le generarán a la empresa en aspectos vinculados a su propia eficiencia, la incorporación de estos medidores promoverá la consecución de fines medioambientales socialmente deseables. Asimismo, según las especificaciones de la propia empresa, la instalación de estos dispositivos implicaría una serie de ventajas asociadas para los usuarios:

Los medidores inteligentes permiten asimismo promover usos más eficientes de consumos como los del calentamiento del agua o la calefacción del hogar. Adicionalmente, se puede cambiar automáticamente la potencia contratada y conectar o desconectar de forma remota los equipos. El impacto de estas nuevas prestaciones es revolucionario: se podrán tener tarifas a la carta, con valores diferentes en el fin de semana, por ejemplo y también el cliente recibirá información diaria sobre sus mejores posibilidades de consumo. Y algo muy importante: cada cliente podrá visualizar sus consumos en la web o en su teléfono celular mediante la APP de UTE ⁷.

Esta política implementada por UTE tiene dentro del abanico de beneficios que despliega componentes claramente vinculados a las políticas nudge. Dicha incorporación tecnológica incrementa las opciones de las que disponen los sujetos, generando un aumento exponencial de la información. A través de lo que se conoce en la psicología conductual como “*feedback*” activo, permite controlar al usuario lo que lleva consumido de energía eléctrica al momento y de esta manera tener mayor conciencia y autonomía individual. Este diseño conductual permitiría que, persiguiendo su propio beneficio económico, el individuo contribuya en la mejora del bienestar social. Para finalizar con los ejemplos de nudge medioambientales en Uruguay puede mencionarse la Ley N° 19655 de “Prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas” que entró en vigor el 7 de enero de 2019 (ver en Anexo 5.5). Este ejemplo muestra cómo el gobierno de nuestro país está haciendo uso de algunas herramientas nudge en beneficio del cuidado del medio ambiente. Este tipo de políticas tienen lugar en un contexto global en donde se consumen 500 mil millones de bolsas plásticas al año, factor clave para que 8 millones de toneladas de residuos plásticos terminen en el fondo de los océanos⁸. Por su parte, los datos disponibles a nivel nacional indican que para 2018 cada uruguayo utilizaba un promedio de 400 bolsas de plástico al año ⁹. En tal escenario es que surge la necesidad de contrarrestar estos efectos empleando para ello una nueva ley que tiene en algunos de sus artículos elementos de política nudge.

⁷ Recuperado de: <https://portal.ute.com.uy/noticias/los-beneficios-de-los-medidores-inteligentes>

⁸ Recuperado de: http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2018/07/C2686_020_2017.pdf

⁹ *Ibid.*

En particular el cobro de un precio al consumidor por cada bolsa biodegradable o compostable que reciba en el comercio podría calificarse de “nudge de opción por defecto”, ya que la norma induce al consumidor a no utilizar bolsas en el comercio (opt-out), aunque el consumidor conserva la opción de elegir si quiere que se las entreguen o no, o llevar consigo una propia.

4. Conclusiones

En el proceso de familiarización con la metodología que nos presentan las políticas nudge y la aplicación de los conocimientos conductuales en el diseño y la arquitectura de las políticas públicas, podemos pecar de un exceso de entusiasmo si no tenemos en cuenta los límites que esta herramienta tiene. Las nudge sin dudas no son la solución a todos los problemas que se pueden presentar en la administración pública ni por sí solas van a generar un cambio radical en la gestión y en la eficiencia de las políticas.

Lo que si hacen las nudge es incorporar la variable conductual al análisis y al diseño de las políticas públicas pero no desde aquella perspectiva de la economía neoclásica donde los seres humanos eran presentados como seres racionales en la toma de las decisiones sino incorporando la visión de nuestras limitaciones racionales, de cómo nos comportamos en realidad. Esta conjunción de ciencias que van desde la economía, la psicología, la sociología o la ciencia política, pretende explicar por un lado por qué es que nos comportamos de la forma en que lo hacemos, y por otro lado construir modelos y diseños de políticas que nos conduzcan a tomar mejores decisiones en lo individual y que esto redunde a su vez en lo colectivo, manteniendo como se ha remarcado la plena libertad de elección.

Sin dudas que esta modalidad de intervención que ha tenido su origen en gran medida en la cultura anglosajona, mucho más propensa que la nuestra a la protección de la libertad individual, puede requerir de una serie de adaptaciones. Pero el singular éxito que han venido teniendo en esas latitudes hace que merezca la pena intentarlo teniendo en cuenta obviamente las diferencias que puedan existir con el modelo institucional norteamericano o europeo. En un mundo globalizado como el presente sería impensable considerar que estas herramientas que desde hace relativamente poco tiempo se vienen desarrollando en los países del primer mundo y que en varios casos cuentan con el beneplácito de los organismos crediticios y de desarrollo internacional no estén ocupando o vayan a ocupar un lugar destacado en nuestra escena nacional.

Respondiendo a la pregunta que motiva el presente trabajo, comprobamos que en Uruguay hace ya algún tiempo que se viene incursionando en este tipo de políticas que encajan en la tipología de lo que llamamos nudge. La expansión de políticas públicas locales diseñadas a partir de un enfoque de la economía conductual, en un comienzo probablemente haya surgido de manera espontánea o inconsciente. No obstante, todo parece indicar que la implementación de este tipo de dispositivos forma parte de un proceso cada vez más sistemático y, en buena medida, irreversible. El legislador uruguayo de hace 15 o 20 años estaba absolutamente al margen de este conocimiento y de las herramientas de diseño conductual para las políticas públicas. No así decisores del sector privado que ya venían utilizando este tipo de conocimientos de arquitectura de las decisiones para emplearlos en sus técnicas de venta y en mercadotecnia. Casos como el del etiquetado en las cajillas de cigarrillos, replican modelos adaptados desde el exterior que habían demostrado ser más o menos exitosos.

Con respecto a otros ejemplos de más reciente aplicación el tiempo irá diciendo su necesidad de prolongarlos o de hacerle las mejoras correspondientes.

Las nudge solo van a ser eficaces para el Uruguay si van acompañadas de los correspondientes análisis empíricos que las justifiquen, que propongan

modificaciones en su trayecto, si es que así lo ameritaran y que las desechen si es que no son útiles. Este trabajo se inscribe en ese propósito analítico y evaluativo más amplio, constituyendo un primer avance en la descripción y categorización de algunas de las políticas nudge que vienen siendo aplicadas en nuestro país.

A futuro, corresponderá a otros estudios de mayor profundidad cotejar que los diseños conductuales implementados efectivamente contribuyan en la consecución de los objetivos trazados.

Lo que sí se desprende de los ejemplos registrados en este trabajo, así como de otras experiencias desarrolladas en otras partes del mundo, es que la inclusión de las ciencias que estudian el comportamiento de las personas, sus sesgos, el poder de la inercia, del status quo, así como los factores que pueden influenciar en la selección de un determinado tipo de acción sin dudas va a ir teniendo aplicación y ganando terreno hasta que surjan cosas nuevas y probadas que los reemplacen por otras.

5. Anexos

5.1 Ley 18.968 de Donación de Células, Órganos y Tejidos (2012).

Artículo 1.- Toda persona mayor de edad que, en pleno uso de sus facultades, no haya expresado su oposición a ser donante por alguna de las formas previstas en el artículo 2º de la presente ley, se presumirá que ha consentido a la ablación de sus órganos, tejidos y células en caso de muerte, con fines terapéuticos o científicos.

Sin perjuicio del principio general enunciado en el inciso anterior, toda persona mayor de edad en pleno uso de sus facultades podrá en vida manifestar su consentimiento o negativa para que en caso de sobrevenir su muerte, su cuerpo sea empleado, total o parcialmente, para usos de interés científico o extracción de órganos, tejidos o células con fines terapéuticos. Dicho consentimiento o negativa podrán ser revocados en todo momento.

5.2 Decreto Municipal N° 34.952 Junta Departamental de Montevideo (2014).

Artículo 2.- No podrán ser ofrecidos ni estar sobre las mesas de las empresas de preparación y servicio de alimentos donde se expendan comidas para su consumo en el lugar, saleros y demás condimentos que presenten un contenido en sodio superior a 80 mg. por 50 g de producto.-

Artículo 3.- Los establecimientos gastronómicos referidos en el artículo anterior, deberán poner a disposición de los consumidores que así lo soliciten, sal dietética baja en sodio o sin sodio, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 29.1.24 del Capítulo 29 Sección I del Decreto 315/994, así como condimentos de bajo contenido en sodio de acuerdo al Decreto 402/12 incorporado al Decreto 315/994 (Reglamento Bromatológico Nacional).-

5.3 Modificación del Reglamento Bromatológico Nacional, relativo al Rotulado de Alimentos. Decreto N° 272/18

Considerando 9.- Que a estos efectos se entiende oportuno y conveniente, siguiendo los principios rectores establecidos por las normas que regulan el derecho de los alimentos, tanto legales como reglamentarias, acompañar de un rotulado frontal a cualquier alimento envasado en ausencia del cliente, listo para ofrecerlo a los consumidores en el territorio nacional, en cuyo proceso de elaboración se haya agregado sodio, azúcares o grasas y en cuya composición final el contenido de sodio, azúcares, grasas y grasas saturadas exceda los valores establecidos en el presente decreto.

5.4 Ley N° 18.597 de Uso Eficiente de la Energía Dentro del Territorio Nacional (2009).

Artículo 12.- Sólo podrá comercializarse en el país el equipamiento que utilice energía para su funcionamiento que incluya información normalizada de aplicación nacional referente al consumo y desempeño energético mediante etiquetas o sellos de eficiencia energética. La etiqueta o sellos de eficiencia energética deberán estar incorporados al equipamiento en los puntos de exhibición, en los envases y en el material publicitario utilizado para la comercialización en los sitios de venta. El Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) establecerá las modalidades y plazos de aplicación del etiquetado de eficiencia energética según el tipo de equipamiento y teniendo en cuenta los objetivos de la presente ley. La información brindada al consumidor sobre el consumo y desempeño energético del equipamiento se hará en base a normas de eficiencia energética, de acuerdo con normas técnicas nacionales o, en su defecto, emitidas por organismos internacionales de normalización e incluidas en la reglamentación nacional.

5.5 Ley 19655: Declaración de interés general, prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas (2019).

Artículo 1.- (Declaración).- Declárase de interés general la prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas, mediante acciones para desestimular su uso, promover su reuso, reciclado y otras formas de valorización.

Artículo 2.- (Alcance).- Quedan alcanzadas por la presente ley todas las bolsas plásticas utilizadas para contener y transportar productos y bienes que sean entregadas a un consumidor en cualquier punto de venta o de entrega.

Lo anterior salvo las exclusiones que se prevén en el artículo siguiente.

Artículo 3.- (Exclusiones).- Las disposiciones de la presente ley no serán aplicables, cuando las bolsas a las que refiere el artículo anterior:

A) Por razones de inocuidad o higiene alimenticia, sea necesario utilizar bolsas plásticas para la contención o el transporte de pescados y carnes de acuerdo a lo que determine la reglamentación.

B) Fueran diseñadas para ser reutilizadas en varias oportunidades y cumplan con las características definidas en la reglamentación que se establezca.

C) Se trate de aquellas que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, autorice de manera fundada como excepción en la reglamentación.

Artículo 4.- (Prohibición).- Prohíbese la fabricación, importación, distribución, venta y entrega, a cualquier título, de las bolsas plásticas que no sean compostables o biodegradables.

Bibliografía

- Arellano, D. (2010) *Gestión y política: encuentros en nuevas fronteras* (p. 245). México: El Colegio de Tlaxcala.
- Arellano, D. y Barreto, F. (2016) Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad. En *Foro Internacional* 226, LVI, 4. México, (p.906).
- BIT (2015), “The Behaviour Insights Team: Update Report 2013-2015”, London, Behavioural Insights Team. Recuperado de: http://www.behaviouralinsights.co.uk/wpcontent/uploads/2015/07/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf, 20-05-2016.
- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Integrar los nudges en las políticas europeas (2016). *Diario oficial de la Unión Europea*. C75/05. Bruselas. Recuperado de: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016IE1333&from=NL>
- Edwards, W. y Tversky, A. (1979) *Toma de decisiones* (pp. 32-33). México: Fondo de cultura Económica.
- Fernández, A. (1977) Decisiones Económicas, en *Anales del Instituto de Actuarios Españoles: Colegio Profesional*, N° 18. (Madrid), pp. 51-62.
- Gaytán, M. (2016) Larga vida a Nudge, *Instituto Mexicano de Economía del Comportamiento*. Recuperado de: <http://www.ecomportamiento.org/blog/2016/8/30/larga-vida-a-nudge>
- Guemes, C. *¿Nudges en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 68 Junio 2017, pp. 43-74.
- Kahneman, D. (2015) *Pensar rápido, pensar despacio* (p. 666). Barcelona: Editorial de bolsillo.
- Lionberger, H. (1961) *Adoptions of New Ideas and Practices*. Missouri: Iowa State University.
- Mill, J. [1859] (1972) *Sobre la libertad* (p. 88). Madrid: Editorial Aguilar.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Paris. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>, 10-03-2017.

-Ostrom, E. (2000) El gobierno de los bienes comunes. México: Fondo de Cultura Económica.

-Pérez, O. (2014) “La arquitectura de las decisiones”. Estrategia Minerva.
Recuperado de: <http://webphilosophia.com/estrategia/arquitectura-decisiones/>

-Rangel A, Camerer C, Montague P. (2008) A framework for studying the neurobiology of value-based decision making. *Nature Reviews Neuroscience* 9. (Nueva York), pp. 545-556.

-Reyes Morel, A. (2016) Más allá de los incentivos y el “empujón”: la autonomía andamiada como idealización de sujeto en el campo de las políticas públicas. *Jornadas Académicas de Economía y Ética, Ponencias Facultad de Ciencias Económicas y Administración del Uruguay*. Montevideo.

-Smith, A. [1759] (2013) *Teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.

-Sunstein, C. y Thaler, R. (2003): Libertarian Paternalism, *The American Economic Review* vol. 93 (2), pp. 175-179. Recuperado de:
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/000282803321947001>

-Thaler, R., Sunstein, C. (2017) *Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Santander: Editorial Taurus.

-Thaler, R. (2018) *Portarse mal. El comportamiento irracional en la vida cotidiana* (p.29). Buenos Aires: Ediciones Paidós.