

**Santiago Adolfo Martín Nájera**  
Director de Fiscalización  
Consejo de Cuentas de Castilla y León

# Nuevas políticas, nuevas herramientas

**RESUMEN/ABSTRACT:**

Las políticas públicas implican tomar decisiones en las que el comportamiento humano es parte fundamental. Los nuevos descubrimientos en esta materia abren un camino para el diseño e implementación de políticas de todo tipo. Estas herramientas condicionan el diseño y desarrollo de las políticas y lógicamente su posterior evaluación. Para participar en esa evaluación, las EFS no deben perder este tren de conocimientos.

Public policies involve making decisions in which human behavior is a fundamental part. New discoveries in this area open a path for the design and implementation of policies of all kinds. These tools condition the design and development of policies, and logically their subsequent evaluation. To participate in this evaluation, SAIs should not lose this train of knowledge.

GESTIÓN PÚBLICA, CONTROL EXTERNO, ANÁLISIS CONDUCTUAL, NUDGE  
PUBLIC POLICIES, EXTERNAL CONTROL, BEHAVIORAL ANALYSIS, NUDGE

La voluntad de influir en el comportamiento de las personas no es algo nuevo para el gobierno, que siempre ha usado instrumentos como la legislación, las diferentes regulaciones o los impuestos para conseguir sus objetivos políticos.

Pero muchos de los mayores desafíos políticos que en la actualidad afrontan los países y los gobiernos (como por ejemplo el cambio climático o los problemas crónicos de salud) solo podrán ser encarados de una forma exitosa si se consigue que las personas cambien sus comportamientos, sus estilos de vida de forma voluntaria, para lo cual las formas coercitivas no parece que hayan sido capaces de dar solución satisfactoria en el pasado.

De acuerdo con algunos autores fue el vicepresidente estadounidense Al Gore el que imprimió un nuevo impulso a la necesidad de mejorar la Administración pública, con su informe titulado "Crear una Administración Pública que funcione mejor y cueste menos"<sup>1</sup>. El impacto de este informe en el continente europeo llevó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a desarrollar, desde mediados de los años 80, diferentes documentos y libros acerca de la gobernanza<sup>2</sup>.

La tesis general postula que la Administración pública se encuentra ante una sociedad con problemas políticos, económicos y sociales, rápidamente cambiantes, a

los que tiene que dar respuesta, y a los que el funcionamiento administrativo arraigado durante muchos años no ofrece una solución adecuada. Desde ese punto de vista el éxito de una Administración pública se puede definir como la capacidad de esa entidad para prestar servicios o generar políticas que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos, al menor coste posible.

En 2012 en la Conferencia sobre Desarrollo Sostenible Río+20 se creó un grupo de trabajo para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. Tras un año de negociaciones este grupo presentó la recomendación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con 169 metas planteando el horizonte 2015-2030. Los nuevos objetivos abordan temas interconectados del desarrollo sostenible como el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente<sup>3</sup>.

Prácticamente todos los objetivos plantean, directa o indirectamente, un cambio en el comportamiento humano, individual o como sociedad (mejora de la salud, del medio ambiente, del consumo, lucha contra la pobreza, etc...) Pero ¿cómo lograrlo? El uso de la capacidad normativa del estado es un instrumento muy potente que debe participar en su solución, bien sea con forma de ejercicio de poder "blando" o de poder "duro"<sup>4</sup>.



<sup>1</sup> Gore, A. (1995): *National Performance Review (U.S.). Common sense government: works better and costs less.* Washington, DC: The Review.

<sup>2</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica\\_24143316](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica_24143316)

<sup>3</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

<sup>4</sup> Términos acuñados por Nye, Joseph (1990): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power.* New York: Basic Books, 1990.

Pero esos nuevos objetivos no tienen que significar que se pierda alguno de los principios fundamentales que son intrínsecos a la acción de gobierno, como es el de someter su actuación a control. De hecho, la aplicación y el ejercicio del control por diferentes instituciones forma parte de la nueva gobernanza pública, y en esa función las instituciones de control externo tienen un papel fundamental.

Las EFS-ICEX<sup>5</sup> son instituciones que, reflejadas en las constituciones o normas superiores del estado o comunidad autónoma, tienen como misión el controlar la actuación económica y financiera de las diferentes administraciones. Estas EFS son órganos técnicos vinculados al poder legislativo, y es a ese poder al que presentan los resultados de sus trabajos. Su importancia en el análisis de las políticas públicas y en cómo afectan a la vida de los ciudadanos está en alza<sup>6</sup>.

Precisamente dentro del ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) nos encontramos con una meta directamente relacionada con el papel de las EFS “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”<sup>7</sup>. Elemento central de la eficacia y la transparencia es la evaluación de las políticas públicas, que es un término que transmite una idea de acción, por una parte, y también de mejora, por lo que se puede considerar como un concepto positivo. Además, en el contexto de la administración pública, la evaluación transmite sobre todo la idea de compromiso con el ciudadano, que se traduce en la búsqueda de las mejores técnicas que permitan hacer efectivo un “nuevo” contrato social por el que las Administraciones públicas buscan activamente su adaptación a las necesidades y los deseos de los ciudadanos.

Parece que, de acuerdo con la OCDE (2017)<sup>8</sup> “Éste es el momento perfecto para lanzar una discusión más amplia e inclusiva sobre la función que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen a la hora de promover la buena gobernanza. En el documento Integrar la Gobernanza en el Marco Normativo de Desarrollo Posterior a 2015, las Naciones Unidas destaca el enlace vital entre la buena gobernanza y el desarrollo. Esta preocupación ha llevado a la inclusión del Objetivo 16, normalmente conocido como el objetivo de la gobernanza, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),

aprobados en septiembre de 2015. Este objetivo establece la necesidad de «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.»

Dentro de las herramientas que los poderes públicos en general tienen a su disposición para el desarrollo e implantación de sus políticas es necesario destacar las aportaciones provenientes de las denominadas ciencias de la conducta humana<sup>9</sup>, o “behavioral sciences” en su denominación original. Estas ciencias han sido capaces de poner en duda y finalmente cambiar el modo en que se entiende cómo toman las decisiones las personas, cuáles son sus causas finales, y por qué muchas leyes no se cumplen o, dicho de otra forma, las políticas que se sustentaban en esas leyes no tienen éxito. También afecta ese cambio a cuestiones básicas en el derecho y en la gestión pública, como son el libre albedrío, la culpabilidad y la capacidad de elección real de las personas a la hora de tomar decisiones.

La aplicación de esos descubrimientos al mundo de la política nació originariamente en Estados Unidos. El concepto *nudge* fue definido por Richard Thaler y Cass Sunstein<sup>10</sup> como cualquier aspecto de la arquitectura de la decisión que altera el comportamiento de las personas en un sentido predecible sin prohibir ninguna de las opciones ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos.

Lógicamente, estos conocimientos tienen grandes consecuencias normativas, pues desde el momento en que las personas no son totalmente racionales, las políticas tienen que tomar esto en cuenta a la hora de perseguir los efectos deseados. Por ejemplo, si las personas son influidas por lo que hacen los demás, las normas sociales pueden ser usadas para conseguir cambios positivos.

El análisis conductual no ha tenido un gran desarrollo en la doctrina española, y su mera enunciación no genera la imagen de una corriente de pensamiento arraigada, sino más bien de algo meramente especulativo. Para contextualizar su importancia del análisis conductual es oportuno recordar algunos de los últimos premios Nobel.

Herbert Simon, premio Nobel de economía en 1978, centró sus investigaciones en lo que denominó “Decis-

<sup>5</sup> A nivel internacional se viene usando la terminología de *Superior Audit Institutions* -SAI-, que se viene traduciendo al español como Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS-.

<sup>6</sup> OCDE (2017): *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2484639>

<sup>7</sup> <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions.html>

<sup>8</sup> OCDE (2017): *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2484639>

<sup>9</sup> En la traducción al español se viene usando indistintamente los términos “ciencias de la conducta humana” o “ciencias del comportamiento”.

<sup>10</sup> Thaler, Richard H. & Cass R. Sunstein (2009): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Revised and Expanded Edition. London. Penguin Books

sion-making process” y su trabajo intenta valorar las limitaciones en la capacidad de la gente para tomar decisiones con una información incompleta y, en ocasiones, abrumadora.

En el año 2002, Daniel Kahneman recibe igualmente el Nobel por haber integrado las investigaciones en psicología con la economía, y vincular esto con el análisis de los juicios personales y la toma de decisión en condiciones inciertas.

Otros notables autores, Akerlof & Shiller (el primero, Nobel de Economía en 2001 y el segundo en 2013), en “Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism” (2009) argumentan que la economía no es solo orientada por motivos netamente racionales, sino que igualmente intervienen motivaciones no económicas e irracionales.

El 2016 Oliver Hart y Bengt Holmström fueron premiados con el premio Nobel. Sus hallazgos se basaban en que los contratos tienen un papel fundamental en la sociedad y en la economía y, si su diseño es el adecuado, pueden proteger frente a la incertidumbre y contribuir a la cooperación.

Richard H. Thaler recibe también su premio Nobel (2017) “por su trabajo pionero en establecer que la gente es previsiblemente irracional y que se comporta consistentemente desafiando la teoría económica” de acuerdo con el comité que otorga esta distinción.

Finalmente, en 2019 los economistas Abhijit Banerjee, Esther Duflo y Michael Kremer recibieron el Nobel por su aproximación experimental en la lucha contra la pobreza.

## LA ARQUITECTURA DE LA DECISIÓN

Como base para explicar los elementos esenciales de la arquitectura de la decisión expondré el modelo MINSPACE desarrollado por el Gobierno de Reino Unido. En él se describen nueve influencias que se consideran sólidas sobre el comportamiento y el cambio humanos de acuerdo con las últimas investigaciones en los campos de la psicología social y la economía del comportamiento<sup>11</sup>.

**Mensajero (Messenger).** Estamos muy influidos por quién comunica la información. De los experimentos de Milgram<sup>12</sup> se llega a la conclusión de que la imagen

de autoridad, especialmente si es de carácter técnico o científico, tiene una gran capacidad de influencia en el comportamiento de los individuos y de las sociedades en su conjunto.

**Incentivos (Incentives).** Nuestras respuestas a los incentivos están modeladas por atajos mentales predecibles, como evitar fuertemente las pérdidas. En términos generales, las pérdidas nos causan el doble de impresión negativa comparada con la sensación positiva que nos producen esas mismas cantidades en ganancias. En lenguaje técnico se dice que las personas tienen aversión a las pérdidas<sup>13</sup>.

En el ámbito de la seguridad vial, el recordatorio sistemático de las multas (5 km/h de más cuestan 100€) es un ejemplo claro de su eficacia. También, por ejemplo, el ahorro de agua o electricidad en el caso de tarifas progresivas.

**Normas Sociales (Norms).** Estamos fuertemente influidos por lo que hacen los demás. La gente aprendemos de otras personas. Aprender de los demás es lo que hace que los individuos y las sociedades progresen. La influencia social es una de las formas más efectivas de cambiar el comportamiento de las personas. La influencia social viene a través de dos vías básicas. La primera es a través de la información: si mucha gente hace algo o piensa algo, sus acciones y sus pensamientos te traen la información acerca de qué es lo mejor que puedes hacer. La segunda forma es por presión social o de tus pares: si te importa lo que los demás piensan de ti, entonces debes seguir a la masa para evitar su juicio. Un ejemplo claro es el efecto foco, descrito por Tom Gilovich<sup>14</sup>.

En el otro extremo, los efectos del anonimato en la conducta han sido estudiados de una forma directa por Philip Zimbardo<sup>15</sup>.

**Defaults (Valores predeterminados).** Nos dejamos llevar por las opciones preestablecidas. Los psicólogos Israelitas Tversky and Daniel Kahneman<sup>16</sup> identificaron que las personas tenemos una tendencia general a mantenernos en la situación en la que estamos en la actualidad. Este fenómeno apodado por William Samuelson y Richard Zeckhauser<sup>17</sup> como el “sesgo del status quo”, ha sido demostrado en múltiples situaciones, como por ejemplo, la mayoría de los profesores saben que los estudiantes tienden a sentarse en el mismo sitio que ini-

<sup>11</sup> <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/mindspace>

<sup>12</sup> Milgram, Stanley (1973): *The perils of obedience*. Harper's.

<sup>13</sup> Kahneman, Daniel; Jack L. Knetsch & Richard H. Thaler (1991): *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*. The Journal of Economic Perspectives, 5(1), pp. 193-206, Winter 1991

<sup>14</sup> Gilovich, Thomas; Victoria Husted Medvec & Kenneth Savitsky (2000): *The Spotlight Effect in Social Judgment: An Egocentric Bias in Estimates of the Salience of One's Own Actions and Appearance*. Journal of Personality and Social Psychology, 2000, Vol. 78, No. 2, 211-222

<sup>15</sup> Zimbardo, Philip (2008): *El efecto Lucifer. El porqué de la maldad (Trad. Genis Sánchez Barberan)*. Barcelona: Paidós.

<sup>16</sup> Tversky, Amos & Daniel Kahneman (1974): *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Science, New Series, Vol. 185, No. 4157. (Sep. 27, 1974).

<sup>17</sup> Samuelson, W. & Zeckhauser, R. J. (1988): *Status quo bias in decision making*. Journal of Risk and Uncertainty, 1, 7-59

cialmente lo hicieron en clase, incluso sin que existiera norma al respecto.

La combinación de aversión a las pérdidas y las elecciones inconscientes implica que si una opción está marcada como por defecto, tendrá una gran aceptación. Por eso las opciones por defecto son unos condicionantes conductuales muy potentes. En muchos contextos, las opciones por defecto tienen todavía un poder extra, porque los usuarios pueden percibir, acertadamente o no, que la elección por defecto tiene un respaldo o aceptación por aquel que la ha instaurado, sea quien sea.

**Relevancia (Salience).** Nuestra atención se centra en lo que es novedoso y nos parece relevante. La mayoría de las personas usamos la heurística de la disponibilidad<sup>18</sup>. Se establece la probabilidad de que ocurran ciertos riesgos en función de la rapidez a la que acudan a su memoria ejemplos recientes. Si las personas pueden recordar fácilmente ejemplos relevantes de un riesgo, es mucho más probable que estén preocupados de que les ocurra personalmente. Además a esto se une el efecto de la representatividad, debido a que las personas no tenemos claro cuándo los acontecimientos son simplemente aleatorios, es decir, casuales y no causales. Cuando vemos los resultados de un proceso aleatorio, intentamos detectar patrones que creemos que tienen significado, pero que en realidad solo son debidos al azar. En resumen, la representatividad heurística hace que confundamos patrones aleatorios con patrones causales<sup>19</sup>.

**Referencia (Priming).** Nuestros actos a menudo están influidos por señales subconscientes. Las anclas o puntos de referencia también pueden influir en cómo pensamos que nos va la vida. En un experimento<sup>20</sup>, estudiantes fueron preguntados acerca de dos cuestiones cuya correlación es baja. Pero en función del orden en el que fueran hechas las preguntas, las respuestas variaron de forma sorprendente, demostrando un sesgo consistente<sup>21</sup>.

**Afecto (Affect).** Nuestras asociaciones emocionales pueden moldear poderosamente nuestras acciones. Algo tan importante como la toma de decisión de a qué candidato votar en unas elecciones depende principal-

mente del sistema automático de pensamiento. Es posible predecir los resultados de las elecciones al Congreso norteamericano, con una certeza de 2 de cada 3, simplemente pidiéndole a la gente que mire rápidamente a las fotos de los candidatos y de su opinión de quién es más competente (Toderov et al.<sup>22</sup>)

**Compromisos (Commitment).** Buscamos ser consistentes con nuestras promesas públicas y con los actos recíprocos<sup>23</sup>. Su uso va desde dejar de fumar a corregir la tendencia a la procrastinación en los estudiantes.

**Ego.** Actuamos de manera que nos haga sentir mejor acerca de nosotros mismos. ¿Qué ocurre cuando actuamos de forma contraria a la imagen que tenemos de nosotros mismos? (Conducción bajo los efectos del alcohol). Contrariamente a lo que se podría deducir de una primera reflexión intuitiva, las personas no reaccionan reconociendo su error y corrigiéndose de cara al futuro, sino que, al entrar en una “disonancia cognitiva”, el cerebro busca sustentar de forma racional esa actuación, es decir, la justifica<sup>24</sup>.

## EJEMPLOS EN LA UNIÓN EUROPEA

“Applying Behavioural Sciences to EU Policy-making”<sup>25</sup> es un estudio, realizado por el Joint Research Centre y la Dirección General para la Salud y los Consumidores de la Comisión Europea (DG SANCO).

La aplicación de los hallazgos conductuales comenzó formalmente en la Comisión Europea en 2009, cuando la Directiva de derechos de los consumidores reconoció el poder de las opciones por defecto.

Ya en el año 2010, la DG SANCO llevó a cabo un estudio piloto titulado toma de decisiones por los consumidores en servicios de inversión minorista. A través de una serie de experimentos el estudio determinó cómo reaccionaban los consumidores cuando se enfrentaban a la elección entre diferentes servicios de inversión. Se concluyó que las personas luchan para conseguir la mejor elección, pero también que estaban expuestos a sesgos y a efectos marco, como por ejemplo la forma en que eran presentadas las ofertas. Una de las conclusiones de este estudio era que simplificar y estandarizar la información del producto mejora significativamente las decisiones de inversión.

<sup>18</sup> Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. & BALZ, John P. (2014): Choice Architecture (December 10, 2014). The Behavioral Foundations of Public Policy, Ch. 25, Eldar Shafir, ed. (2012). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2536504> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2536504>

<sup>19</sup> Gilovich, Thomas (1991): How We Know What Isn't So: The Fallibility of Human Reason in Everyday Life. New York: Free Press, 1991.

<sup>20</sup> Sousa Lourenco, Joana; Ciriolo, Emanuele; Strack, Fritz; Leonard L. Martin & Norbert Schwarz (1988): *Priming and communication: Social determinants of information use in judgments of life satisfaction*. European Journal of Social Psychology. First published: October/November 1988. pp. 429-442

<sup>21</sup> -. ¿Eres feliz?; - ¿Cuánto tiempo hace que no tienes una cita?

<sup>22</sup> Todorov, A.; Baron, S. G., & Oosterhof, N. N. (2008): *Evaluating face trustworthiness: a model based approach*. Social Cognitive and Affective Neuroscience, 3(2), 119-127. <http://doi.org/10.1093/scan/nsn009>.

<sup>23</sup> Ariely and Wertenbroch (2002) *Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by precommitment*. Psychological Science 13:219-224.

<sup>24</sup> Bandura, Albert. (2002): *Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency*. Journal of Moral Education, 31, 101-119.

<sup>25</sup> Bavel, René van; Benedikt Herrmann; Gabriele Esposito & Antonios Proestakis (2013): *Applying Behavioural Science to EU Policy-Making*. Publications Office of the European Union.

Animados por el éxito de este estudio y respondiendo a las muestras de interés en toda la Comisión, en 2012 DG SANCO estableció un contrato marco para realizar estudios de comportamiento, abierto a todos los servicios de la Comisión. Además, debido al interés despertado y al número de estudios solicitados, la DG SANCO pidió ayuda al *Joint Research Centre* para que aportara apoyo científico. Esta colaboración comenzó en 2012 y continúa en la actualidad abarcando una gran cantidad de áreas, desde la generación de Co2 por los coches hasta la presentación de los viajes.

Dentro del marco de publicación del informe de hallazgos conductuales aplicados a las políticas, la unidad de hallazgos e investigaciones conductuales llevó a cabo un encuentro de trabajo en Bruselas el 23 de febrero de 2016, en el que se encontraron representantes de los gobiernos de los países europeos y directivos de la Comisión Europea y de la OCDE<sup>26</sup>.

En el documento "*Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016*"<sup>27</sup> se desarrolla, para cada país de la UE y de la Asociación de Libre Comercio, un apartado en el que se plasman ejemplos de políticas informadas, explícitamente o implícitamente, por hallazgos conductuales, así como los desarrollos institucionales en relación a su aplicación.

El BIT (*Behavioural Insights Team*) del Reino Unido disfruta de un apoyo político muy fuerte, a pesar de su estructura de capital (1/3 de él es propiedad de NESTA<sup>28</sup>, 1/3 del Gobierno del Reino Unido y el 1/3 restante de sus empleados). De acuerdo con su último informe de actualización<sup>29</sup> (2017-2018), el BIT del Reino Unido realizó recientemente más de 780 proyectos. En cuanto a la cobertura del trabajo el equipo opera en todas las áreas de la política.

Holanda fue el segundo país europeo en crear un equipo de análisis conductual dentro del gobierno. A diferencia del Reino Unido, Holanda no tiene un equipo de análisis conductual centralizado, sino que inicialmente el equipo del Ministerio de Asuntos Económicos actuaba como una especie de secretaría común, vinculando a los equipos y expertos en comportamiento de los diferentes ministerios. En 2014, se estableció una red

"*Behavioral Insights Network*"<sup>30</sup>, que comprende 11 diferentes ministerios y organismos reguladores, para promover la colaboración y el intercambio de conocimientos y experiencias. El Consejo para el Medio Ambiente y la Infraestructura ha presentado un Marco de Análisis del Comportamiento<sup>31</sup>, cuyo objetivo es facilitar la consideración sistemática del comportamiento humano al seleccionar los instrumentos de política medioambiental, y lo ha aplicado a los estudios de casos de políticas ambientales.

Alemania fue el tercer país europeo en constituir una unidad de análisis conductual dentro del gobierno. En 2015, incorporó un equipo dentro de la Unidad de Planificación de Políticas, que se encuentra estructuralmente en la Cancillería Federal. Su objetivo es mejorar el impacto de las políticas mediante el fomento de cambios en la mentalidad ciudadana, el diseño de procesos y proyectos dirigidos por y para los usuarios y el acceso a una información útil y clara. Actúa como una unidad que presta servicio a los ministerios federales, y en ella se integran las ideas y los métodos de las ciencias del comportamiento y las ciencias sociales. El equipo está compuesto por personal con diferentes perfiles técnicos, y colabora con una amplia red de expertos tanto de los ministerios federales, como académicos y profesionales. Aunque esta unidad es pequeña y aún está en su fase inicial, se espera que en un futuro cercano los recursos y objetivos puedan aumentar.

Francia fue un claro precursor en la incorporación de enfoques conductuales en los informes oficiales. Ya en 2010, el profesor Oullier coordinó dos informes innovadores sobre "Nuevos enfoques en la prevención de la salud pública"<sup>32</sup> y "Nuevos estímulos para el comportamiento ecológico"<sup>33</sup>, que se desarrollaron dentro de la Secretaría General de Modernización Gubernamental (Secretariat-General for Government Modernisation SGMAP). Esta estructura, perteneciente a la Oficina del Primer Ministro, es una agencia interministerial y trata de promover los nudge como una nueva herramienta complementaria al uso de la ley. En 2014, la SGMAP llevó a cabo el primer experimento, con el objetivo de ayudar a la administración tributaria a impulsar el uso de la de-

<sup>26</sup> Dessart, François J.; Joana Sousa Lourenço; Sara Rafael Almeida & Emanuele Ciriolo (2016): Applying Behavioural Insights to Specific Policy Issues and Collaboration at Eu Level. Publications Office of the European Union.

<sup>27</sup> Lourenço, Joana Sousa; Ciriolo, Emanuele; Almeida, Sara Rafael; & Dessart, François J. (2016): Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016. European Commission

<sup>28</sup> Siglas de National Endowment for Science, Technology and the Arts, que se puede traducir como fondo nacional de ciencia, tecnología y artes, con forma jurídica de institución sin ánimo de lucro.

<sup>29</sup> <https://www.bi.team/publications/the-behavioural-insights-team-annual-report-2017-18/>

<sup>30</sup> <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2018/04/01/a-wealth-of-behavioural-insights-2017-edition/A+Wealth+of+Behavioural+Insights+2017+edition.pdf>

<sup>31</sup> <https://en.rli.nl/sites/default/files/infuencing-behaviour-analysis.pdf>

<sup>32</sup> Oullier, O (2011): *Green Nudges: new incentives for ecological behavior*. Centre d'Analyse Stratégique.

<sup>33</sup> Oullier, O. & S. Sauneron (2010): *Improving public health prevention with behavioural, cognitive and neuroscience*. Centre d'Analyse Stratégique.



claración de impuestos online. Este planteamiento consiguió un aumento del 10%, desde una base inicial de alrededor de 13 millones de declaraciones fiscales en línea. El SGMAP también participó en 2015 en la creación de “NudgeFrance”, una fundación destinada a promover el uso de los nudges en la formulación de políticas que, en el cuarto trimestre de 2015, lanzó un concurso nacional e internacional bastante popular llamado “Nudge Challenge Climate”, en el contexto de la COP21<sup>34</sup>, que involucró a un centenar de instituciones académicas.

En Dinamarca, no existe una unidad especializada para la aplicación de análisis conductual dentro del gobierno. Sin embargo la Autoridad Comercial Danesa ha comenzado a tener en cuenta los análisis conductuales de forma estructural.

En Finlandia, el proyecto “Design for Government” se desarrolló en 2015 con el objetivo de incluir experimentos y enfoques conductuales en el diseño de políticas. En diciembre de 2015 el Gobierno finlandés adoptó su plan anual de análisis, evaluación e investigación en apoyo de la toma de decisiones. El objetivo es crear una base para el uso sistemático y amplio de los datos de investigación en los procedimientos de toma de decisiones, dirección y operación. Como parte de la agenda de investigación, se realizó un estudio centrado en la implementación de un esquema de ingreso básico universal<sup>35</sup>.

En Austria, el Ministerio Federal de Ciencia, Investigación y Economía lidera las discusiones sobre la posibilidad de establecer un equipo de análisis conductual. Todavía no está claro si el equipo se centralizará o se establecerá como un grupo interministerial. Siguiendo el modelo del BIT del Reino Unido, el proyecto “Motivating State” - Motivierender Staat - comenzó en 2015 en el contexto de una reforma destinada a reducir las cargas administrativas. Implica varios proyectos piloto de diferentes ministerios austríacos y cuenta con el apoyo de prominentes economistas del comportamiento<sup>36</sup>.

Un análisis sistemático de la aplicación del análisis conductual en el desarrollo de las políticas públicas, se encuentra en el informe de la Cámara de los Lores “Science and Technology Select Committee, 2nd Report of Session 2010–12, Behaviour Change Report”<sup>37</sup>. En él se detallan los puntos fuertes y débiles de la aplicación de la sistemática de carácter conductual en la acción política. Un aspecto fundamental que se destaca es la evaluación de esas intervenciones. Y con el objetivo de asegurar la evaluación efectiva, se recomiendan una serie de requisitos mínimos:

- La evaluación debe ser tenida en cuenta al comienzo del proceso de diseño de la política. Se deben buscar experiencias previas y externas de evaluación, cuando sea necesario, desde el comienzo de las políticas.

<sup>34</sup> Organizada en el contexto de la “Paris 2015 UN Climate Change Conference”, el “NudgeChallenge” es una competición de diseño de nudges que tiene como objetivo generar acciones a nivel de los ciudadanos para mitigar el cambio climático.

<sup>35</sup> <https://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment>

<sup>36</sup> <https://scilog.fwf.ac.at/en/article/2896/behavioural-sciences-are-a-treasure-trove-for-new-insights>

<sup>37</sup> <https://publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/179/17902.htm>

- Se deben establecer mediciones relevantes de los resultados, diferentes de las mediciones de mera producción, desde el comienzo del proceso de desarrollo de la política.
- La duración del proceso de evaluación debe ser lo suficientemente larga para demostrar que la intervención ha tenido como consecuencia un cambio de comportamiento continuado.
- Las experiencias piloto, usando muestras representativas de población, seguidas de pruebas controladas para evaluar los resultados objetivamente, deben ser puestas en práctica siempre que sea posible.
- Se deben proveer suficientes fondos para la evaluación, de forma que se pueda reconocer y establecer qué actuación es efectiva, y por qué resulta más eficiente en el largo plazo.

Como consecuencia de esos trabajos se editó el “*Magenta Book. Supplementary Guide: Guidance for Conducting Regulatory. Post Implementation Reviews*”<sup>38</sup>.

## CONCLUSIÓN

La herramienta que se presenta no pretende ser la única y suplantar todos los demás análisis e instrumentos para el impulso de las políticas públicas. Pero se está incorporando a la sistemática de trabajo de todos los niveles de gobierno. No tomar en cuenta el análisis conductual no es una opción, porque el hecho de no hacerlo no tiene efectos neutros, sino que el diseño de una

política tiene efectos conductuales, hayan sido tenidos en cuenta o no.

Las EFS deben ser conscientes de que esta sistemática de gestión de las políticas públicas acabará llegando a España, y deben estar preparadas.

Las herramientas conductuales están siendo usadas por los gobiernos en el diseño e implantación de políticas públicas, a veces debido a la propia naturaleza u objetivos de esas políticas, otras en búsqueda de mejores resultados a un menor coste.

Dentro del ciclo de vida de las políticas públicas la existencia de una evaluación de esas políticas es posterior, complementaria y concurrente con una indispensable evaluación *ex ante* dentro de la propia administración. Teniendo en cuenta que esas políticas serán objeto de evaluación posterior por las EFS, no pueden desconocer la sistemática, pues en caso contrario carecerán de las herramientas necesarias para llevar a cabo su control, limitando sus pronunciamientos. El control por parte de las EFS permite cerrar el ciclo de evaluación de políticas públicas e impulsar su mejora.

Parece necesario que tomen en consideración esta nueva realidad y que se incorpore al elenco de herramientas que se manejan en la ejecución del trabajo de las EFS. Probablemente haya que acudir a formación o asesoramiento externo, y parece razonable pensar en una actuación coordinada para conseguirlo.

Una nueva herramienta, una nueva oportunidad.

## BIBLIOGRAFÍA

**Ariely; Wertenbroch** (2002) *Procrastination, deadlines, and performance: Self-control by precommitment*. Psychological Science 13:219–224.

**Bandura, Albert.** (2002): *Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency*. Journal of Moral Education, 31, 101-119.

**Bavel, René van; Benedikt Herrmann; Esposito, Gabriele; Proestakis Antonios** (2013): *Applying Behavioural Science to EU Policy-Making*. Publications Office of the European Union.

**Behavioural Insights Team** (2019), “*The Behavioural Insights Team Annual Update Report 2017-18*”

**Behavioural Insights Network Netherlands (BIN NL)** (2018) “*A Wealth of Behavioural Insights: 2017 edition*” .

**Council for the Environment and Infrastructure (Rli)** (2014) “*Influencing Behaviour*”.

**Dessart, François J.; Joana Sousa Lourenço; Rafael Almeida, Sara; Ciriolo, Emanuele** (2016): *Applying Behavioural Insights to Specific Policy Issues and Collaboration at Eu Level*. Publications Office of the European Union.

**Gilovich, Thomas** (1991): *How We Know What Isn't So: The Fallibility of Human Reason in Everyday Life*. New York: Free Press, 1991.

<sup>38</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/879444/Magenta\\_Book\\_supplementary\\_guide.\\_Guidance\\_for\\_Conducting\\_Regulatory\\_Post\\_Implementation\\_Reviews.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879444/Magenta_Book_supplementary_guide._Guidance_for_Conducting_Regulatory_Post_Implementation_Reviews.pdf)



- Gilovich, Thomas; Husted Medvec, Victoria; Savitsky, Kenneth** (2000): *The Spotlight Effect in Social Judgment: An Egocentric Bias in Estimates of the Saliency of One's Own Actions and Appearance*. Journal of Personality and Social Psychology, 2000, Vol. 78, No. 2, 211-222.
- Gore, A.** (1995): *National Performance Review (U.S.). Common sense government: works better and costs less*. Washington, DC: The Review.
- Halpern David, king Dominic, Vlaev Ivo, Hallsworth Michael** (2010) "MindSpace" Institute for Government.
- HM Treasury**, (2020) "Guidance for Conducting Regulatory Post Implementation Reviews"
- Kahneman, Daniel; Jack L. Knetsch; Thaler, Richard H.** (1991): *Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias*. The Journal of Economic Perspectives, 5(1), pp. 193-206, Winter 1991.
- Kela.** (2020) "A basic income experiment was conducted in Finland in 2017–2018. Results from the evaluation study of the Finnish Basic Income Experiment 2017-2018."
- Kirchler, Erich** (2015). "Behavioural sciences are a treasure trove for new insights" Scilog.
- Milgram, Stanley** (1973): *The perils of obedience*. Harper's.
- Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo sostenible** (2015).
- Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo sostenible "Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas"**
- Nye, Joseph** (1990): *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books, 1990.
- OCDE, Estudios de la OCDE sobre la Gobernanza Pública.**
- OCDE** (14 de septiembre 2017): "Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión". Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.
- Oullier, O.** (2011): *Green Nudges: new incentives for ecological behavior*. Centre d'Analyse Stratégique
- Oullier, O.; Sauneron, S.** (2010): *Improving public health prevention with behavioural, cognitive and neuroscience*. Centre d'Analyse Stratégique
- Parliament. Science and Technology Committee-** (2011) "Behaviour Change"
- Samuelson, W.; Zeckhauser, R. J.** (1988): *Status quo bias in decision making*. Journal of Risk and Uncertainty, 1, 7-59.
- Sousa Lourenço, Joana; Ciriolo, Emanuele; Almeida, Sara Rafael; Dessart, François J.** (2016): *Behavioural Insights Applied to Policy: Country Overviews 2016*. European Commission.
- Sousa Lourenço, Joana; Ciriolo, Emanuele; Strack, Fritz; Martin Leonard L.; Norbert Schwarz** (1988): *Priming and communication: Social determinants of information use in judgments of life satisfaction*. European Journal of Social Psychology. First published: October/November 1988. pp. 429-442.
- Thaler, Richard H.; Cass R. Sunstein** (2009): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Revised and Expanded Edition. London. Penguin Books.
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R.; Balz, John P.** (2014): *Choice Architecture (December 10, 2014). The Behavioral Foundations of Public Policy*, Ch. 25, Eldar Shafir, ed. (2012).
- Todorov, A.; Baron, S. G.; Oosterhof, N. N.** (2008): *Evaluating face trustworthiness: a model based approach*. Social Cognitive and Affective Neuroscience, 3(2), 119–127.

**Tversky, Amos; Kahneman, Daniel** (1974): *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Science, New Series, Vol. 185, No. 4157. (Sep. 27, 1974).

**Zimbardo, Philip** (2008): *El efecto Lucifer. El porqué de la maldad* (Trad. Genis Sánchez Barberan).

Barcelona: Paidós.