

Santiago A. Martín Nájera
 Director de Fiscalización
 Consejo de Cuentas de Castilla y León

El Efecto Nudge¹

RESUMEN/ABSTRACT:

La práctica del control externo en el siglo XXI debe implantar un método que permita obtener el máximo partido de sus trabajos. Los avances de las ciencias de la conducta humana modifican el modelo de decisor con racionalidad absoluta y egoísta utilizado tradicionalmente en la Economía y en el Derecho (el *homo economicus*) y abren la puerta a completar el modelo tradicional de ordeno y mando, por una práctica consistente en una manifestación o proposición de mejora que, teniendo en cuenta la racionalidad limitada y los sesgos de las autoridades públicas y los ciudadanos, aproveche los descubrimientos científicos en el campo del comportamiento humano para lograr la mayor eficacia del contenido de nuestros informes.

En ese sentido, la técnica *Nudge* (“empujoncito”), utilizada ya por diversas administraciones, puede ser un instrumento que posibilite que las recomendaciones de los informes de auditoría pasen a un primer plano en los intereses de los entes auditados y de los responsables políticos.

The practice of external control in the XXI century must implement a method to get the most out of their jobs. The progress of the sciences of human behavior change the model of an absolute and selfish rationality decider traditionally used in Economics and Law (*homo economicus*), and open the door to complete the traditional model of command and control, for a practical consisting of a statement or proposition for improvement, considering bounded rationality and biases of public authorities and citizens, and taking scientific discoveries in the field of human behavior to achieve greater effectiveness of the content of our reports.

In that sense, the technique “Nudge”, already used by various administrations, can be a tool that will enable the recommendations of the audit reports move to the forefront of audited entities and policy makers interest.

RECOMENDACIONES, OBJETO DE LA AUDITORÍA, *NUDGE*., EFICACIA DE LOS INFORMES, ISSAI-ES
 RECOMMENDATIONS, PURPOSE OF THE AUDIT, *NUDGE*, THE EFFECTIVENESS OF REPORTS, ISSAI-ES

¹ Hay un muy interesante artículo del economista Tim Harford que trata esta técnica de una forma muy gráfica. Tim Harford — Article — *Nudge, nudge*. Think, think. Say no more ...

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

El *Nudge* (puede ser traducido como “empujoncito”) es uno de los desarrollos de la teoría de la elección, basada fundamentalmente en un análisis del comportamiento humano, y parte de la crítica a las teorías de la elección racional, tanto por imposibilidad material para realizar todas las elecciones racionalmente, como por la falta de información completa, real y precisa. Además incluye los últimos avances psicológicos acerca de cómo funciona el cerebro humano, según los cuales nuestro pensamiento está disociado en dos (irracional y racional²), siendo el primero el encargado de tomar las decisiones y el segundo el encargado de justificarlas.

El *Nudge* en el ámbito de la administración pública busca conseguir grandes impactos a partir de pequeñas acciones, como por ejemplo cambiar la forma de presentar la comida menos sana en los comedores escolares, dando preferencia a la fruta y verdura. En muchos sentidos se parece a un “marketing de lo público”.

El *Nudge* propone trabajar sobre la arquitectura de las decisiones, a saber, las condiciones materiales y procesos (mentales y sociales) que llevan a los seres humanos a actuar de una u otra manera, tomando frecuentemente decisiones por pura inercia, o por la inevitable tendencia a seguir la ley del mínimo esfuerzo, o por costumbre o porque es lo que hace la mayoría. Trabajando sobre la arquitectura de las decisiones podemos conseguir mejorar los resultados de las políticas públicas³, y lograr entre otras cosas sustanciales ahorros y ganancias de eficiencia en la gestión de las Administraciones Públicas⁴.

De acuerdo con los autores Thaler y Sunstein⁵, el *Nudge*, ese “empujarnos suavemente”, puede ayudarnos siempre y cuando no seamos “homo economicus”, es decir, un ser racional puro. Y es que, tal como ellos lo definen, el *Nudge* no reduce nuestra libertad: un *Nudge* es, en nuestra utilización del término, cualquier aspecto de la arquitectura de la toma de decisiones que modifica el comportamiento de la gente de una manera previsible, pero sin prohibir ninguna alternativa y sin cambiar de forma significativa los incentivos económicos. Para que una intervención se considere *Nudge* debe ser posible evitarla de una forma fácil y barata. Y además debe tener un detalle fundamental: los *Nudge* no son órdenes, con lo que se alejan de la intervención de carácter normativo a la que tan acostumbrados nos tiene la actuación administrativa.

¿Y qué tiene esto que ver con la auditoría?

FINALIDAD DE LA FISCALIZACIÓN

La comisión de auditoría de las ICEX⁶, al elaborar las normas de auditoría de los entonces órganos de control externo del sector público, valoró como necesario comenzar fijando el concepto de fiscalización. Así, se entiende por fiscalización “el control efectuado sobre el sector público por órganos institucionales, consistente en la realización de diferentes tipos de auditoría, profundizando de forma especial en el cumplimiento de la legalidad”.



² Es extraordinariamente ejemplificativo el desarrollo de la teoría del pensamiento racional/irracional que se presenta en el libro “Pensar rápido, pensar despacio”, del Nobel de Economía Daniel Kahneman (2012), publicado por la editorial DEBATE en España. ISBN 8499922074, 9788499922072

³ Un ejemplo práctico a nivel internacional lo tenemos en el Reino Unido y su <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>, de la oficina del Gabinete.

⁴ Ricardo Rivero Ortega (2012). La necesaria innovación en las instituciones administrativas Organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación. Colección estudios y documentos INAP. ISBN: 978-84-7088-949-3 (formato papel); 978-84-7088-950-9 (formato electrónico)

⁵ Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein (2009). *Nudge*. Editorial Taurus. ISBN: 9788430606849

⁶ Utilizo las siglas ICEX para referirme a todas las Instituciones de Control Externo del Estado Español, de acuerdo con la terminología de las ISSAI-ES.

En esa definición aparece destacado de forma especial como objeto de la fiscalización el cumplimiento de la legalidad, sin perjuicio de otros. El objeto de la fiscalización ha venido siendo utilizado para clasificar los trabajos. Pero en este documento nos referiremos, más que al objeto material de la fiscalización o el tipo de aproximación al trabajo, a la finalidad última de esos trabajos.

En una aproximación clásica a esta cuestión, la respuesta más inmediata no enfrentaba el objeto y los objetivos, puesto que la auditoría pretendía, mediante la fiscalización, obtener un juicio u opinión sobre el objetivo general mediante la respuesta de los objetivos específicos. ¿Están las cuentas bien formuladas? ¿Reflejan la imagen fiel de la empresa/ente/administración? ¿el procedimiento X ha cumplido con la legislación vigente?.

La Declaración de Lima⁷ ya señaló en su artículo 1 que **“el control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso”**.

EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN. LA CUESTIÓN DE LA CORA

Ya es habitual que a la hora de presentar los trabajos se plantee por representantes políticos, periodistas o, en general, cualquier persona no especialista en nuestro trabajo, la pregunta de ¿y ahora qué?. El informe emite una opinión, y en la mayoría de las ICEX se incluyen las fórmulas para solventar los problemas encontrados, se presenta en las cámaras de representación legislativa, que en ocasiones emiten resoluciones relacionadas con las conclusiones o con las recomendaciones incorporadas a los informes, y allí termina la cuestión. Dependiendo del momento y acontecimientos cercanos en el tiempo, no siempre directamente relacionados con el contenido del informe, puede existir una repercusión mediática a través de noticias, artículos o diferentes comentarios. Y si se da la circunstancia de ser una fiscalización individual o específica y no anual o repetitiva, pueden pasar muchos años hasta que se comprueba si efectivamente aquello que se dijo se mantiene o si se han tomado medidas como consecuencia de los resultados a los que se ha llegado.

LAS RECOMENDACIONES. CÓMO SE RECOGEN EN LAS NORMAS ISSAI

Las normas de auditoría de las ICEX ya contemplaban el día después de la auditoría, señalando que, para hacer el seguimiento de los trabajos, el auditor deberá valorar las disposiciones adoptadas por el ente fiscalizado como consecuencia de las conclusiones y recomendaciones de los informes, así como proveer la realización de comprobaciones posteriores sobre la auditoría planificada. Además ya se apuntaba, sin detallar, que para una mayor efectividad de las recomendaciones, es importante que se lleve a cabo un seguimiento posterior de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas. No existía, sin embargo, un desarrollo de cómo se llevaba a cabo el seguimiento posterior, su carácter, su resultado (informe independiente o área dentro de un informe) o su periodicidad.

Las ISSAI-ES⁸ parten de una visión mucho más dirigida a que los trabajos de fiscalización consigan cumplir con su finalidad última, y así la ISSAI-ES 100 señala que las fiscalizaciones del sector público pueden plantear distintos objetivos, dependiendo del tipo de actuación que se lleve a cabo. Sin embargo, todas las **fiscalizaciones del sector público contribuyen al buen gobierno ya que crean incentivos para el cambio, proporcionando conocimiento, análisis completos y recomendaciones de mejora bien fundamentadas**. Es decir, además de los objetivos propios e inmediatos de cada trabajo existe un objetivo superior, el buen gobierno, que se consigue a través de la ejecución de las recomendaciones adecuadamente planteadas.

Este enfoque es especialmente apreciado en la fiscalización operativa, cuyo objetivo es responder a preguntas clave de fiscalización y proporcionar recomendaciones de mejora. Así, cuando se desarrolla la redacción del informe se señala que los informes (referido a los de formato extenso) generalmente describen en detalle el alcance, los hallazgos y las conclusiones de la auditoría, incluyendo las consecuencias potenciales y recomendaciones constructivas que permitan adoptar acciones correctivas.

En las ISSAI-200 se plasma esta misma idea de que **los informes, y las recomendaciones plasmadas en ellos, no consumen sus efectos en el momento de su publicación**, sino que es necesario considerar los resultados y el conocimiento obtenidos de las auditorías operativas y de otras actividades de auditoría que sean

⁷ Aprobada en octubre de 1977, en el IX Congreso de INCOSAI de Lima (Perú). Accesibles en la página WEB <http://www.issai.org/>

⁸ En su reunión de octubre de 2012, los presidentes del Tribunal de Cuentas (TC) y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX), acordaron establecer una comisión técnica de normas y procedimientos bajo la presidencia del Presidente de la sección de fiscalización del TC, con el fin de adaptar a España las Normas Internacionales de las Instituciones Supremas de Auditoría (ISSAI), aprobadas por la INTOSAI. En su reunión de Tenerife de 27 de junio de 2014, la comisión acordó aprobar la adaptación realizada y recomendar su aplicación por las diferentes instituciones de control externo de nuestro país.

relevantes para la entidad auditada, incluyendo las implicaciones de recomendaciones anteriores.

Dentro de la **ISSAI-ES 300** se separan claramente dos momentos en la elaboración de los informes:

- Elaboración del informe: presentar los resultados de la fiscalización, esto es, las respuestas a las preguntas, las observaciones, las conclusiones y las recomendaciones a los destinatarios.
- **Seguimiento, es decir, comprobar si las recomendaciones realizadas han sido adoptadas por las entidades sometidas a control** y se han solventado las incidencias puestas de manifiesto en la fiscalización.

Las **ISSAI-ES-3000** dan un paso más en este sentido, haciendo hincapié en que el seguimiento de los informes facilitará la puesta en práctica de forma eficaz de las recomendaciones y **aportará información a la ICEX, al poder legislativo y a la Administración sobre la eficacia de la fiscalización operativa**. En el seguimiento del informe el auditor deberá centrarse en determinar si se han corregido los puntos débiles identificados y no en el hecho de que se hayan puesto en práctica o no las recomendaciones específicas.

LA NUEVA NORMATIVA DEL CONSEJO DE CUENTAS

¿Cuál puede ser el *Nudge* que permita un impulso para el cumplimiento de las recomendaciones⁹ de las ICEX?. La normativa del Consejo de Cuentas de Castilla y León plantea una aproximación a esta cuestión.

El artículo 21.4.c) de la Ley 2/2002, reguladora del Consejo de Cuentas, en su redacción tras la modificación de junio de 2013¹⁰, establece que el Presidente comparecerá ante las Cortes para informar sobre el seguimiento de las recomendaciones contenidas en los informes de las fiscalizaciones realizadas. El desarrollo de esta comparecencia se contiene en el Art. 30 del Reglamento, según el cual dentro de los dos primeros meses de cada ejercicio, el Presidente, solicitará a los responsables de los entes fiscalizados, información detallada sobre el seguimiento de las recomendaciones señaladas en los informes de fiscalización. Los responsables de los entes fiscalizados acusarán recibo de esta solicitud y la cursarán en el plazo de quince días, salvo que necesitaran uno mayor, lo cual deberán justificar en este momento, y transcurrido el plazo previsto en el apartado anterior, si el ente fiscalizado no ha respondido al Consejo de Cuentas se entenderá que no ha asumido las recomendaciones. Dentro de los cuatro primeros meses del año, el Presidente propondrá al Pleno, para su

aprobación, el informe sobre seguimiento de las recomendaciones.

La práctica del primer año de aplicación de este procedimiento ha demostrado la necesidad de ir tomando algunas decisiones para su aplicación y posiblemente algunas mejoras de cara al futuro. Así, una vez requeridos los responsables acerca del cumplimiento de la aceptación y puesta en práctica de las recomendaciones se verifica que en muchos de los casos se trata más propiamente de alegaciones a los informes, incluso las alegaciones ya presentadas, que fueron rechazadas en los informes ya aprobados por el Consejo. Como no se trata propiamente de una fiscalización, se han analizado las manifestaciones, evaluándose si de las mismas se deduce que han admitido las recomendaciones, si han puesto en marcha mecanismos para solventar las irregularidades encontradas o si manifiestan que lo harán en el futuro.

Del análisis de las respuestas obtenidas, se deduce la necesidad de solicitar la expresión de la voluntad de los entes fiscalizados mediante un sistema de opciones tasadas (sí/no/no aplicable, por ejemplo), con un espacio prefijado que habilite la inserción de las aclaraciones oportunas. Este sistema permitiría que el tratamiento de la aceptación o no de las alegaciones fuera mucho más homogéneo.

En cuanto a los criterios utilizados para el análisis, el seguimiento de las recomendaciones se ha efectuado sobre la base de las declaraciones manifestadas por los entes fiscalizados. A tal efecto se ha valorado el sentido de las contestaciones efectuadas por los entes fiscalizados así como su coherencia, pero no ha formado parte del alcance de este trabajo revisar la documentación aportada, extremo para el cual sería necesario realizar las pruebas de auditoría pertinentes. Hay que tener en cuenta que en estos casos dicha documentación se refiere, como no puede ser de otra manera, a actuaciones y/o expedientes de ejercicios posteriores, para los que en su caso se realizarán las auditorías de regularidad que establezcan planes de fiscalización futuros o en curso.

Además, ha sido necesario realizar una catalogación de las manifestaciones, atendiendo a criterios similares a los manejados por el Tribunal de Cuentas Europeo. Se ha optado por los siguientes:

1. Corregida. Si el ente fiscalizado ha adoptado las medidas correctoras, razonables y proporcionadas en la esfera de sus competencias, que permiten considerar que la recomendación ha surtido sus efectos y no ha quedado pendiente de resolución ninguna cuestión de importancia significativa.

⁹ Acerca del contenido y diseño de las recomendaciones es necesario traer a colación el artículo "Las recomendaciones en el informe de fiscalización", de Elena Herrero González, publicado en el número 52 de la *Revista Auditoría Pública*. <http://www.auditoriapublica.com/>

¹⁰ Apartado modificado por la Ley 4/2013, de 19 de junio (B.O.C.y L. nº 126, de 3 de julio de 2013).

2. Aplicada parcialmente. Si el ente fiscalizado ha tomado en consideración las recomendaciones y ha realizado actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto, pero solamente en un estado incipiente, en una parte de ellas o en algunos aspectos, lo que no permite considerar que la recomendación se ha cumplido íntegramente.

3. No aplicada. Si el ente fiscalizado no ha realizado las actuaciones encaminadas a corregir las deficiencias, debilidades o insuficiencias que se han puesto de manifiesto o bien lo ha hecho insuficientemente o inadecuadamente de forma que la recomendación sigue sin aplicarse.

4. Sin validez en el marco actual. Se incluyen aquellas recomendaciones que, aunque válidas y pertinentes cuando se emitió el informe y para el ejercicio fiscalizado, y aun siendo aceptadas y reconocidas por el ente fiscalizado, no pueden aplicarse en el contexto actual.

5. Imposible de verificar. Se incluyen en esta categoría las recomendaciones que, aunque aceptadas o incluso aplicadas y corregidas por el ente fiscalizado, necesitarían obligatoriamente de alguna prueba adicional para contrastar lo manifestado por el ente fiscalizado, y esclarecer las dudas generadas por la contestación recibida al seguimiento realizado.

Sin perjuicio de estas clasificaciones, en ningún momento se deben interpretar en el sentido que puedan condicionar los resultados de futuras fiscalizaciones, en las que se podrán alcanzar conclusiones diferentes de las que se contienen en este documento, al realizarse pruebas sustantivas y de cumplimiento en las distintas áreas, y entrar, con el alcance definido en cada fiscalización, al análisis del contenido de cada una de las fases del procedimiento.

DIFICULTADES Y VENTAJAS. EL FUTURO

Los resultados de un primer informe han sido que el Consejo de Cuentas ha llegado a la conclusión de que han sido aplicadas de forma íntegra o parcial un total de 60 de las 161 remitidas para su seguimiento, lo que representa un 37% de las mismas. A pesar de los avances observados, el Consejo de Cuentas considera insuficiente el grado de cumplimiento alcanzado y, en consecuencia, insta a la puesta en práctica de las recomendaciones en relación al objetivo general de mejora de la gestión pública.

Es evidente que, como en todo sistema de nueva implantación, el seguimiento de las recomendaciones tiene

un recorrido y desarrollo que debe permitir solventar algunas cuestiones, muchas meramente prácticas. Pero más allá de esas cuestiones, creo que viene a ser una acción que entra dentro de lleno de los *Nudge*¹¹:

- Por una parte no conlleva la utilización de una gran suma de recursos económicos, puesto que su realización no implica una gran cantidad de medios humanos, que son los más costosos en las ICEX.
- Por otra, produce un cambio en los costes de actuación/no actuación de los entes fiscalizados: como consecuencia del seguimiento y de la necesidad de pronunciamientos expuestos, que serán publicados y podrán ser rescatados en el futuro, se persigue que la opción de no hacer nada, o de decir que no se va a hacer nada frente a las recomendaciones, resulte más costosa en términos de exposición pública y política de la gestión frente a la opción de actuar.

Con ese cambio de costes se busca un cambio en el comportamiento, incluso antes de la realización del seguimiento, puesto que la publicación del informe y su exposición pública debe empujar a los fiscalizados a leer los informes en trámite de alegaciones con un interés superior al demostrado hasta ahora.

Es evidente que está la posibilidad de no ser coherente en las respuestas, en el sentido de afirmar que se van a llevar a cabo las recomendaciones y no hacerlo, siendo la única solución plausible la de realizar con la periodicidad o sistemática que se valore una fiscalización de las medidas reales tomadas en cada uno de los casos, que será donde se contrastará el seguimiento.

Finalmente, hay un aspecto que creo es el más remarkable dentro de esta estrategia: la visibilidad. El porcentaje de cumplimiento o incumplimiento de las recomendaciones estaba allí, independientemente de que se pusiera de manifiesto a través de un documento. El hecho de ponerlo de manifiesto puede incluso abrir discusiones acerca de la calidad de los trabajos o la eficacia de la Institución. Pero es ahora cuando se tiene constancia de los datos, se es consciente de la realidad, y se puede empezar a plantear a los entes fiscalizados por qué no cumplen las recomendaciones, utilizar esa información para plantear futuros planes de fiscalizaciones o impulsar una reflexión dentro del propio Consejo acerca de qué y cómo se recomienda, en aras a mejorar la utilidad de nuestros informes para el avance de la gestión pública.

¹¹ Un interesante trabajo acerca de la aplicación de las *Nudge* en el ámbito del derecho administrativo es el realizado por Juli Ponce Solé "Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio: el Derecho Administrativo del siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales", comunicación del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Santiago de Compostela.