

## **Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación de este año: los *Nudges* (acicates) y las aportaciones conductuales para la mejora de las decisiones, en conexión con el uso de sistemas algorítmicos.**

**Juli Ponce Solé**

### **1. Introducción**

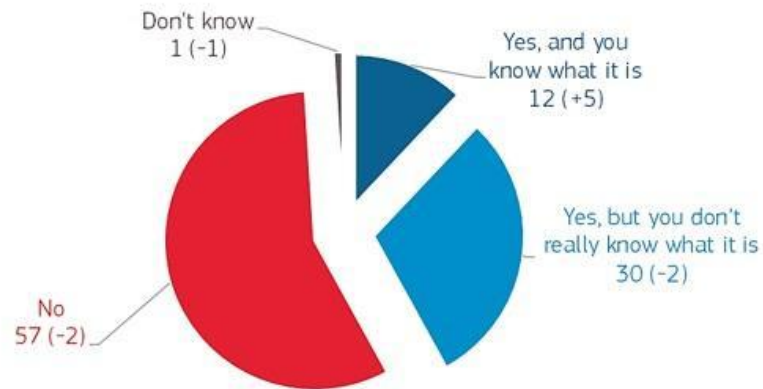
El [Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación](#) es una **publicación anual** de la **Fundación Democracia y Gobierno Local, con la colaboración de la Federación de Municipios de Cataluña** y el apoyo de la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, que analiza cada año, mediante participación de reconocidos expertos de distintas disciplinas (Derecho, Economía, Gestión Pública, Ciencia Política...), las principales **cuestiones relacionadas con el buen gobierno y la buena administración**.

El Anuario se prepara con la [celebración previa de un \*Living Lab\*](#), esto es, una metodología para innovar en retos sociales de manera colaborativa, para compartir información y experiencias. Este método aporta contextos más creativos, con horizontalidad y empatía; más representativos, pues la comunidad que participa (que va más allá de la puramente académica) se articula en función del reto a resolver, y que busca la experimentación, la co-creación.

En el Anuario se abordan **temas como** la calidad de la regulación, la protección de los denunciantes o alertadores (*whistleblowers*), el impacto de las ciencias conductuales en la gestión pública, los conflictos de intereses, los códigos éticos o de conducta, la inteligencia artificial, la prevención de la corrupción, la evaluación de las políticas públicas o el papel de los *lobbies*, entre otras. Estos temas **son tratados** desde una perspectiva académica y de gestión práctica, con análisis de documentos relevantes nacionales e internacionales y elaboración de modelos de instrumentos de gestión que puedan ser útiles, con especial atención al ámbito local.

Como es sabido, además de en normas jurídicas y en la jurisprudencia españolas, el derecho a una buena administración se encuentra reconocido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea - aprobada en 2000 e incorporada al Tratado de la Unión Europea (Tratado de Lisboa), de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, en su artículo 6- y es muy frecuentemente aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión Europea publicó en 2019 [una encuesta del Eurobarómetro](#) sobre el conocimiento de la Carta por parte de la ciudadanía. Según la misma, aunque la situación ha mejorado ligeramente desde 2012, solo el 42 % de los entrevistados había oído hablar de la Carta y solo el 12% conocía su contenido.

**QB1** Have you ever heard of the Charter of Fundamental Rights of the EU?  
(% - EU)



(March 2019 - June 2012)

Los resultados también muestran que seis de cada diez encuestados desearían tener más información sobre la Carta y sobre dónde acudir en caso de vulneración de sus derechos.

En fin, la importancia de la buena administración ha sido vuelta a poner de relieve recientemente por el [estudio de 2023 sobre la buena administración en los estados europeos](#), impulsado por el gobierno sueco.

## 2. El quinto *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2023: Nudges (acicates) y a las aportaciones conductuales para la mejora de las decisiones del poder ejecutivo, con especial atención al mundo local.*

En ese contexto, y tras [la publicación anterior de otros cuatro números](#), el quinto *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2023* (en adelante, ABGCR), que acaba de publicarse en junio de 2024, ha sido dirigido por los profesores Ponce (UB) y Villoria (URJC) y coordinado por el profesor Capdeferro (UB), como es habitual, y se dedica en esta ocasión en buena parte, aunque no únicamente, a los **Nudges (acicates) y a las aportaciones conductuales para la mejora de las decisiones del poder ejecutivo, con especial atención al mundo local**, porque se trata de un tema poco estudiado en España y necesitado de análisis por su creciente aplicación en la práctica, **en combinación con la inteligencia artificial, aspecto también analizado en el ABGCR 2023.**

Como es también habitual, el Anuario fue precedido por [un living lab el pasado mes de noviembre](#), celebrado en la sede de Barcelona de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y que está disponible [grabado en video](#).



Imagen del *Living Lab* celebrado el 6 de noviembre de 2023 en la sede de la CMC en Barcelona

Debe advertirse que se emplean en este texto y en el ABGCR 2023 las expresiones originales en inglés “*nudging*” y “*nudge*”, así como su traducción al español recomendada por la Fundación del Español Urgente (FUNDÉU RAE, asesorada por la Real Academia Española y promovida por la Agencia EFE y el banco BBVA) es “*acicate*”, que se define como “incentivo” o “estímulo”, que puede ser una alternativa a “*nudge*” cuando se emplea como sustantivo (véase FUNDÉU RAE, *Acicate*, alternativa a *nudge*, (10 Oct. 2017) *Buscador urgente de dudas*, disponible en: <https://www.fundeu.es/recomendacion/acicate-alternativa-a-nudge/>).

De acuerdo con las aportaciones provenientes de las denominadas *behavioural sciences* o ciencias de la conducta humana, sobre todo de la psicología - con los conocidos trabajos de Kahneman, premio Nobel de Economía en 2002, fallecido en marzo de 2024 **y a quien se dedica este Anuario** - y de la Economía - con diversos premios Nobeles en los últimos años en relación con la llamada economía conductual, entre ellos Richard H. Thaler en 2017- en la actualidad se ha llegado a un punto en que es aceptado ampliamente que la racionalidad absoluta de la persona, la del *homo economicus* no existe, puesto que, ante todo y por lo que ahora nos interesa, es limitada y porque, además, esa concepción del ser humano no tiene en cuenta comportamientos perfectamente racionales como la reciprocidad y el altruismo.

Por otro lado, tal racionalidad está interferida por heurísticas y sesgos. Debido a todo ello, nuestro cerebro nos engaña, no infrecuentemente. Los avances científicos muestran que las personas no somos decisores perfectos que maximizamos nuestro interés con racionalidad absoluta. Las desviaciones de la racionalidad de las personas están ya bien estudiadas, puesto que los heurísticos generan errores sistemáticos y previsibles: los sesgos cognitivos. El sistema de pensamiento automático (o sistema 1, en la terminología de Kahneman, frente al sistema 2 más reposado y racional) da lugar a los mismos.

Estos avances científicos son relevantes para las ciencias sociales en general. En concreto, en la actualidad se habla ya de *Economía y Derecho conductuales*, puesto que las ciencias de la conducta humana llevan años, como decimos, cuestionando el modelo de *homo economicus* de la economía clásica.

Es a partir de esas aportaciones científicas citadas que surge la noción de *nudging* y *nudge* (que puede traducirse por acicate), muy empleada en el sector privado, y no siempre con fines loables, y que ha inspirado concretas políticas públicas regulatorias en distintos países de todo el mundo, y a las que el expresidente norteamericano Obama dedicó atención durante su mandato con dos órdenes ejecutivas que dictó sobre este tema. El concepto ha dado lugar, además, a estructuras organizativas específicas para impulsar dichos acicates (caso notorio de la unidad británica *Behavioural Insights Team*, que ya ha cumplido una década de trabajo) e informes de la Unión Europea.

Hasta el momento, España ha permanecido ajena a estos movimientos internacionales de innovación administrativa.

Desde una perspectiva puramente lingüística, *nudging* en inglés significaría empujar suavemente o dar un golpecito en las costillas sobre todo con el codo con el fin de avisar, recordar o amonestar suavemente a otro. En su seminal trabajo sobre el tema, publicado hace más de una década (y traducido al español y publicado como *Un pequeño empujón*, por la editorial Taurus, que ya ha conocido una segunda edición en 2021 en inglés) R. H. Thaler y Cass Sunstein (jurista norteamericano y gestor en temas de mejora regulatoria en la Administración Obama) definen el *nudging* en el ámbito de las políticas públicas como:

“cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que modifica la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como *nudge*, debe ser barato y fácil de evitar. Los *nudges* no son órdenes”

Ejemplos de *nudges* pueden ser:

-Opciones establecidas por defecto (que pueden emplearse, por ejemplo, a favor de la decisión de donar órganos o en favor del ahorro por defecto para la jubilación)

-Obligaciones de información que corresponden a empresas privadas para orientar la actividad de los consumidores (por ejemplo, respecto al impacto de su actividad en el medio ambiente, como en el caso de fabricantes de automóviles)

-Puesta a disposición de información por parte de la propia administración (sobre grado de cumplimiento tributario u otros comportamientos de los conciudadanos). Un ejemplo, entre otros, lo constituye el caso del municipio de San Marcos, en California, EEUU. el cual usando un *nudge* consiguió alterar la conducta de sus ciudadanos: los que consumían por encima de la media bajaron su consumo. Y lo consiguió informando a los vecinos del consumo medio de energía de su ciudad y acompañando la información de un emoticono, esto es una señal no verbal, con una cara contenta o triste, en función del consumo individual (puede verse: [Energy Use Study Demonstrates Power of Social Norms – Association for Psychological Science – APS](#)).

Este tipo de intervención administrativa, denominada a veces “paternalismo libertario”, una expresión algo confusa que quizás fuera mejor substituir por la de intervención liberal, aparece como interesante en el futuro práctico en nuestro propio contexto para mejorar el gobierno y la administración.

Por supuesto, **los acicates (*nudges*) y las aportaciones conductuales conectan, como dijimos, con los conceptos de buena gobernanza, buen gobierno y buena administración.**

Aunque esta perspectiva aparece como prometedora para conseguir una actividad administrativa más simple, eficiente y eficaz en el servicio a los intereses generales, se precisa más investigación futura, considerar las críticas que el *nudging* ha suscitado en relación con su incidencia en los derechos de los ciudadanos - al poder tratarse de una especie de manipulación de éstos - sus derivaciones negativas - como el denominado *sludge* ( o *chapapote*) o los *dark patterns* (patrones oscuros) - así como su control jurídico efectivo, judicial en su caso, en garantía de éstos.

### **3. Estructura del ABGCR de este año.**

Teniendo presente este marco conceptual, el Anuario **incluye, en primer lugar, diversos estudios doctrinales de reconocidos especialistas.** Así se cuenta en primer lugar, como viene siendo habitual, con el **análisis transversal del profesor Andry Matilla sobre el concepto jurídico de buena administración.**

En la segunda sección de este Anuario, dedicada **a los estudios referidos a las aportaciones conductuales y los acicates (*nudges*),** contamos en esta ocasión con **cuatro estudios del profesor Rivero, de los profesores Noguera y De Quintana, de Gaviño y Cuevas del BBVA y de González, Tarrega, Vela y Bisharat de la CNMC.** En ellos se analizan cuestiones relevantes como el concepto de *boosting* o empoderamiento cognitivo, el de *non take up* o imposibilidad de recibir las prestaciones a que se tiene derecho por la presencia de *sludge* o *chapapote* administrativo, la importancia de las aportaciones conductuales para la defensa de la competencia y de los consumidores o la experiencia B.E.L.A. (*Behavioural Economics Learning Algorithm*) en el sector bancario, respectivamente.

En la sección **de prácticas específicas** la profesora **Elisa Moreu Carbonell** analiza diversas experiencias concretas locales de utilización de aportaciones conductuales y *nudges*, prestando singular atención al denominado urbanismo táctico y al caso de las “supermanzanas” de Barcelona.

**Se cierra el Anuario con las habituales secciones** sobre buena administración y buen gobierno en general de **documentos** de interés, realizada por el profesor Cerrillo, de **jurisprudencia** internacional, europea y nacional seleccionada y comentada, a cargo del profesor Ponce, del magistrado Chaves y de Jesús Cudero, y **bibliografía** relevante, seleccionada y comentada por el profesor Capdeferro. Este año, además, el Anuario cuenta con la **primera traducción al español** del *Manifiesto para aplicar la ciencia conductual*, elaborado por Michael Hallsworth y disponible en abierto en la página web de la unidad conductual británica (*Behavioural Insights Team*), que puede ser **un modelo breve y conciso, de apenas un par de páginas y 10 puntos concretos, a tener en cuenta** por los gestores públicos en general y por los del mundo local en particular.

#### **4. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones**

A la vista del previo *Living Lab* celebrado en noviembre de 2023 y de los análisis incluidos en en ABGCR, se extraen en el mismo una serie de **conclusiones (un total de 8)** que, a su vez, implican **propuestas y recomendaciones para los reguladores y gestores públicos (un total de 5)**.

Todas las conclusiones, propuestas y recomendación están disponibles en abierto en el resumen ejecutivo, en [castellano](#) y [catalán](#), colgado en internet. También está disponible en abierto tanto la [presentación anual del ABGCR](#) como el [estudio introductorio a los contenidos de este año](#).

Les animamos a que consulten los diversos contenidos, esperando que puedan ser de utilidad no sólo para la reflexión dogmática, sino también para la aplicación práctica y la mejora de la gestión pública local y de otros ámbitos.