



# Gobierno Conductual

Aplicación de las ciencias del comportamiento para mejorar la toma de decisiones de los gobiernos

Michael Hallsworth / Mark Egan / Jill Rutter / Julian McCrae

# Contenido

---

<b>03</b>	<b>Acerca de este informe</b>
<b>04</b>	<b>Prefacio de Sir Jeremy Heywood</b>
<b>05</b>	<b>Agradecimientos</b>
<b>06</b>	<b>Resumen ejecutivo</b>
<b>14</b>	1. ¿Por qué nos debería importar el “El Gobierno Conductual”?
<b>16</b>	2. ¿Cómo pueden las lecciones de las ciencias del comportamiento mejorar la formulación de políticas?
<b>20</b>	3. Reconocer
<b>32</b>	4. Deliberar
<b>42</b>	5. Ejecutar
<b>48</b>	6. Conclusión
<b>49</b>	<b>Notas finales</b>



# Acerca de este informe

---

Este informe se basa en trabajos previos del equipo del Behavioural Insights Team acerca de la aplicación de lecciones de las ciencias del comportamiento a la formulación de políticas, y en los proyectos previos del Institute for Government para una mejor formulación de políticas. Puede considerarse como una secuela del informe MINDSPACE de 2010, una publicación realizada en conjunto con la Oficina del Gabinete del Reino Unido y el Institute for Government, que contribuyó a promover la creación del Behavioural Insights Team.

Este proyecto fue financiado por el Behavioural Insights Team. Si desea dar seguimiento a cualquiera de las ideas, opiniones o propuestas vertidas en este informe, por favor envíe un correo electrónico a [info@bi.team](mailto:info@bi.team).

Dado que la mayor parte de nuestro conocimiento y experiencia concierne al gobierno del Reino Unido, muchos de nuestros ejemplos y recomendaciones se refieren también a este. No obstante, hemos tratado de seleccionar ideas y propuestas con amplia resonancia y aplicación potencial. Gran parte de lo que sugerimos podría aplicarse a muchos países, regiones o localidades, y a nosotros siempre nos complace tener conversaciones en ese sentido.

**Behavioural Insights Team (BIT)** es una entidad con fines sociales que es propiedad del Gobierno del Reino Unido, Nesta (la organización benéfica para la innovación) y los empleados de BIT. BIT se gestó en 10 Downing Street en 2010 como la primera institución gubernamental del mundo dedicada a la aplicación de las ciencias del comportamiento a las políticas públicas.

El objetivo de BIT es mejorar las políticas y servicios públicos basándose en ideas derivadas de las ciencias del comportamiento. BIT generalmente pone a prueba y evalúa estas ideas antes de escalarlas, a fin de comprender qué funciona y, más importante aún, lo que no funciona.

**Institute for Government** es el principal grupo de expertos del Reino Unido que trabaja para que el gobierno sea más efectivo. Este proporciona investigación y análisis rigurosos, comentarios referentes al tema y el auspicio de eventos públicos para explorar los principales desafíos que enfrenta el gobierno. También ofrece un espacio para la discusión y divulgación de nuevas ideas con el propósito de ayudar a los políticos y funcionarios públicos de mayor rango a pensar de manera diferente y lograr un cambio.

# Prefacio

---

## **Sir Jeremy Heywood**

Secretario de Gabinete y Jefe  
de la Administración Pública



Mejorar el funcionamiento del gobierno requiere acciones en muchos frentes. A menudo nos centramos en la necesidad de garantizar que nuestros funcionarios públicos posean las habilidades, los recursos y la ambición para sobresalir. Sin embargo, también existe la necesidad apremiante de reflexionar acerca de la forma en que estos piensan y actúan. Cualquiera que haya trabajado en una administración pública, aunque sea por un corto tiempo, será consciente de que sus estructuras y procesos moldean el comportamiento de manera importante, y tal vez sin que nos demos cuenta.

Es por eso que estoy encantado de que el Behavioural Insights Team esté ahora tratando de abordar estas preguntas utilizando los últimos hallazgos provenientes de las ciencias del comportamiento. Durante la última década, hemos visto cómo las lecciones de las ciencias del comportamiento pueden ofrecer a los gobiernos nuevas alternativas para abordar los problemas de políticas, a menudo a un bajo costo. Este informe presenta una serie de formas prácticas que pueden mejorar la manera en que funcionan los gobiernos.

En mi opinión, las siguientes páginas son una lectura esencial para cualquier persona que se preocupe por cómo los gobiernos sirven a los ciudadanos. En el Reino Unido, ya estamos trabajando para incorporar estas lecciones en la forma en que diseñamos políticas y capacitamos a nuestros futuros líderes. Sin embargo, estoy seguro de que estos hallazgos son válidos para distintos gobiernos en todo el mundo, y espero a futuro poder intercambiar ejemplos de cómo se han aplicado en diversos contextos.

Los funcionarios públicos deben observar los estándares más altos en su función. Proyectos como este generan nuevas formas de lograr que esto suceda. Yo otorgo mi beneplácito a sus hallazgos, y apoyo fuertemente su aplicación en la práctica.

**Sir Jeremy Heywood**

# Agradecimientos

---

Agradecemos a las siguientes personas por sus comentarios sobre el informe: Paul Cairney, David Halpern, Hugo Harper, Sebastian Jilke, Peter John, Bryan Jones, Katy King, Martin Lodge, David Mair, Owain Service, Lior Sheffer, Cass Sunstein, Gemma Tetlow, Richard Thaler, Robbie Tilleard y Kai Wegrich.

Agradecemos a las siguientes personas por ayudarnos a reproducir figuras de su trabajo: Martin Bækgaard, Peter Bergman, Jessica Lasky-Fink, Peter Loewen y Lior Sheffer.

Agradecemos a Nicholas Jones por su ayuda para acceder a los documentos del Gabinete referentes a los cierres de los pozos de carbón de 1992.

Agradecemos a Ross Haig por su ayuda en la producción del informe y los blogs que lo acompañan, a Kristiana Deleo por el trabajo de edición, y a Candice McKenzie por organizar el evento de lanzamiento.

Finalmente, nos gustaría agradecer a nuestros colegas en el Behavioural Insights Team (BIT) por todas las conversaciones referentes a este tema a lo largo de los años y por financiar este proyecto a través del fondo Impact Opportunity Fund del BIT.



# Resumen ejecutivo

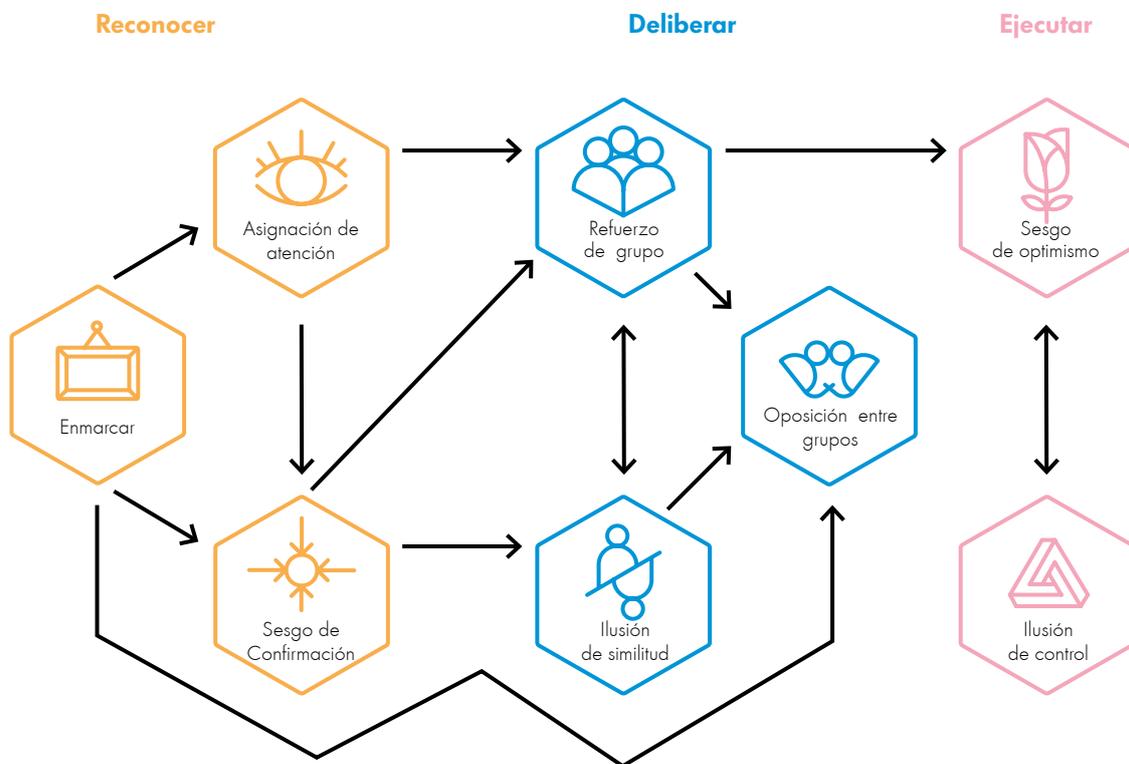
---



# Resumen Ejecutivo

Los gobiernos utilizan cada vez más las lecciones de las ciencias del comportamiento para diseñar, mejorar y reevaluar sus políticas y servicios. Aplicar estos conocimientos significa que los gobiernos adoptan una visión más realista del comportamiento humano de lo que lo han hecho en el pasado, obteniendo así mejores resultados.

Sin embargo, los funcionarios gubernamentales tanto electos como no electos están influenciados por los mismos parámetros heurísticos y sesgos que tratan de corregir en otros. Este informe explora cómo sucede esto, y cómo los sesgos se pueden abordar o mitigar. Para lograrlo, nos enfocamos en tres actividades centrales de la formulación de políticas: reconocer, deliberar y ejecutar.



## 1 Reconocer

Reconocer se refiere a la manera en que la información y las ideas son incorporadas en las agendas correspondientes a los formuladores de políticas.

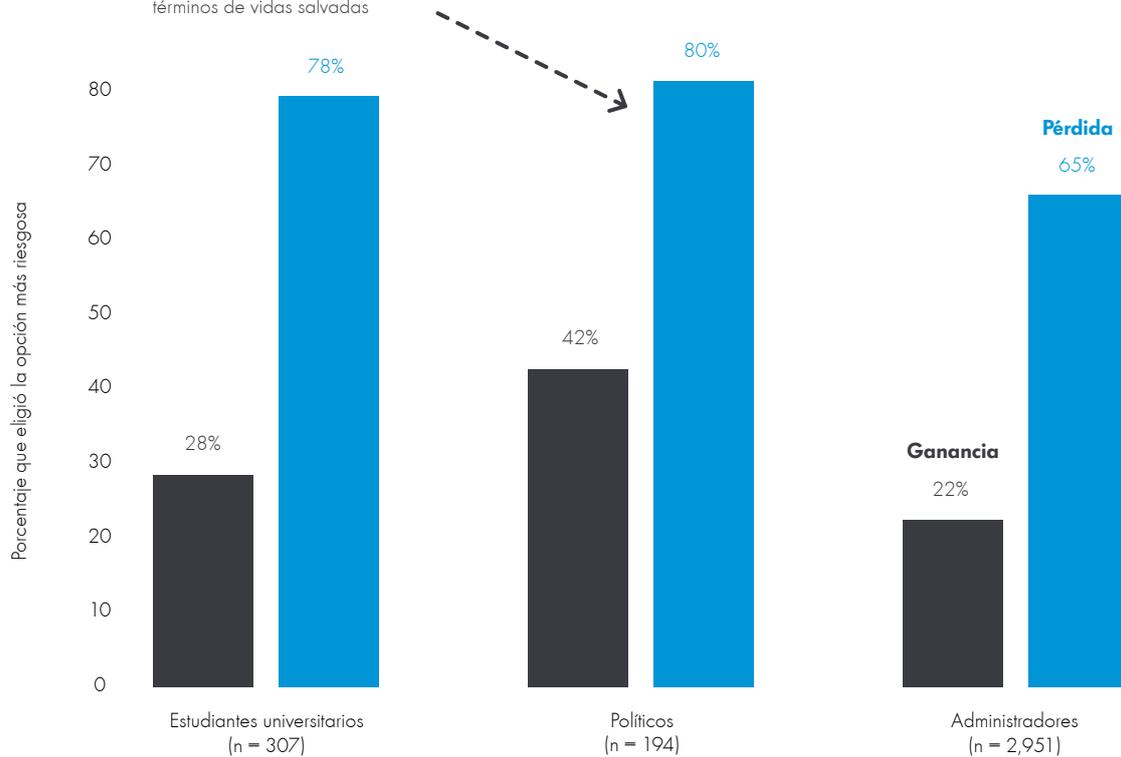
Los efectos de **enmarcamiento** se refieren a la manera en que la presentación de un tema, no su contenido sustancial, pueden determinar si algo es percibido y cómo se interpreta. Por ejemplo, la figura a continuación muestra que los políticos y los funcionarios públicos tienden a optar por una política arriesgada cuando esta se presenta en términos de cuántas muertes podría prevenir (en lugar de cuántas vidas podría salvar).

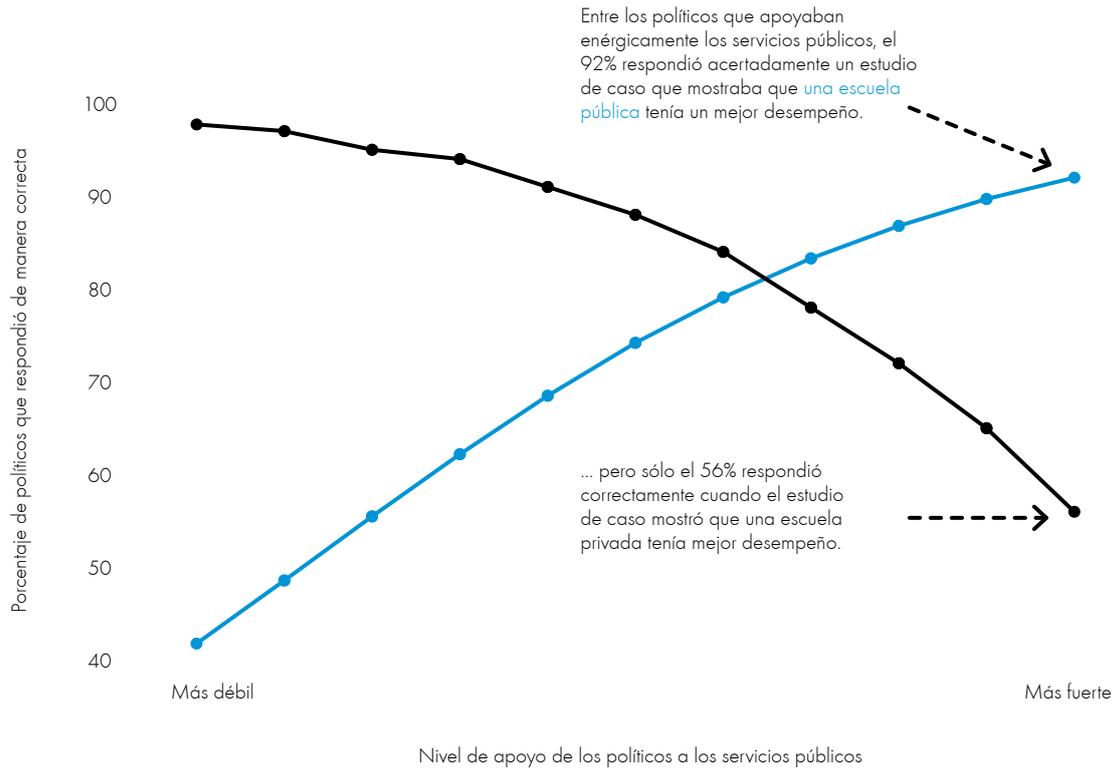
La forma en que los gobiernos **asignan la atención** implica que ciertos problemas y soluciones tienden a destacarse más ante los actores políticos, independientemente de si son los más urgentes o importantes. Esto puede ocasionar que, al precipitarse

la atención pública sobre determinados problemas, un gobierno "sobre-reaccione" y tome decisiones de manera apresurada, mientras que otros problemas de lento desarrollo pasan desapercibidos.

**El sesgo de confirmación** es la tendencia a buscar o interpretar la evidencia de manera que se ajuste a la visión personal. Un efecto preocupante de este sesgo es que puede lograr que la gente se vuelva menos capaz de analizar críticamente la información que entra en conflicto con sus creencias. Por ejemplo, políticos en Dinamarca mostraron problemas para identificar correctamente si una escuela pública o privada se desempeñaba mejor cuando la respuesta chocaba con sus preferencias ideológicas.

Los políticos fueron 38% más propensos a elegir la opción arriesgada si la información se enmarcaba en términos de muertes potenciales, en comparación al enmarcamiento en términos de vidas salvadas





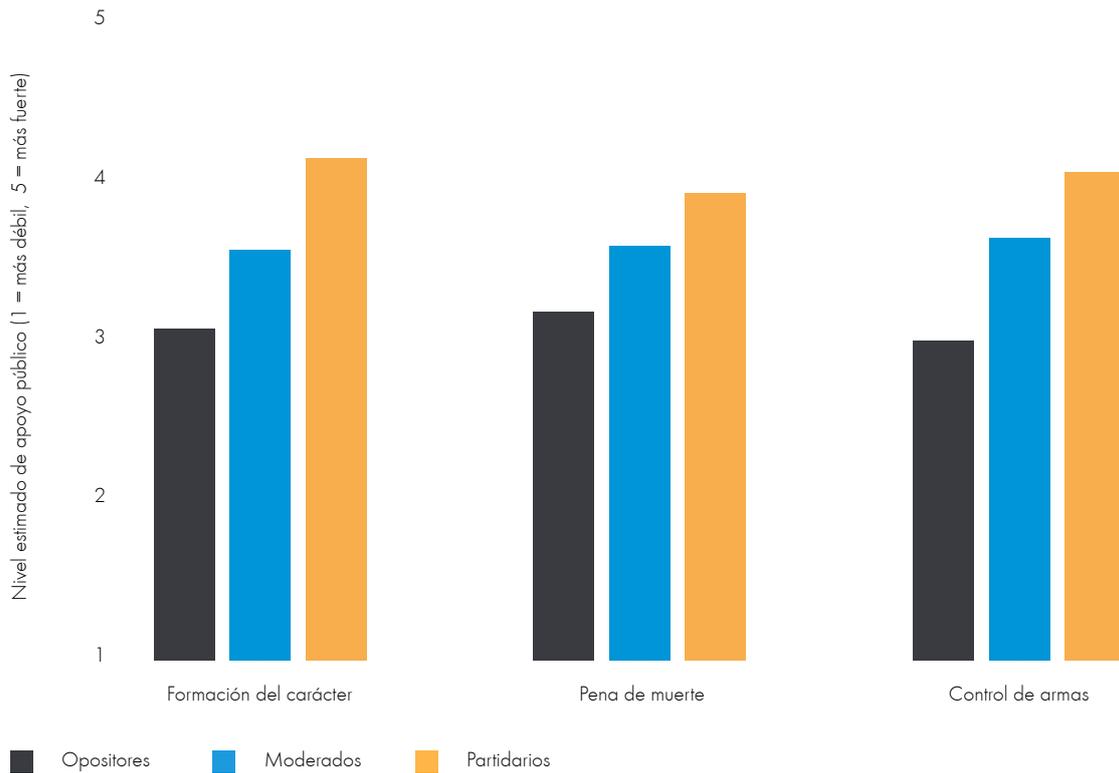
## 2 Deliberar

Deliberar se refiere a cómo los gobiernos discuten y elaboran las ideas de políticas. Las discusiones grupales son fundamentales para la formulación de políticas, aunque la evidencia señala que, de hecho, estas pueden agravar ciertos sesgos.

El **refuerzo grupal** es cuando los integrantes del mismo se autocensuran y se limitan a la opinión de la mayoría (incluso cuando en privado piensan que no es correcta). Por ejemplo, la Encuesta Chilcot descubrió que los grupos de formulación de políticas que discutieron el despliegue de las fuerzas militares del Reino Unido en Irak no sometieron lo suficientemente a discusión sus propuestas, lo cual condujo a una mala toma de decisiones. La discusión grupal también puede conducir a la adopción de posiciones extremas cuando

los miembros se refuerzan (en vez de antagonizarse) los unos a los otros.

La **ilusión de similitud** se manifiesta principalmente de dos formas. La primera es cuando los responsables de formular políticas piensan que hay más personas que comparten sus opiniones o actitudes acerca del problema de las que realmente existen. Los datos de una muestra representativa de la población de EE.UU. señalan que mientras más apoyo una persona una política, mayor será su tendencia a creer que los demás también la aprueban. Dicho de otro modo, las personas asumen que los otros comparten sus opiniones.



La segunda, es cuando los responsables de la formulación de políticas sobrestiman la cantidad de gente que entenderá o aceptará la política en cuestión. Su profundo interés en ella puede provocar que asuman que la gente prestará atención, que averiguará cuál es el objetivo de la política, y que la apoyará; nada de lo anterior es necesariamente cierto. Por ejemplo, un estudio reciente señala que los responsables de la formulación de políticas sobrestimaron por mucho la cantidad de padres que harían un mínimo esfuerzo por registrar a sus hijos en una nueva intervención educativa.

La **oposición entre grupos** es cuando la tendencia a la identidad (y al conformismo) de un grupo provoca que sus miembros rechacen los argumentos de otros grupos, aunque sean buenos. Puede existir una fuerte tendencia a creer que los otros sostienen determinadas opiniones porque, de alguna manera, se encuentran sesgados o son deshonestos. Esta percepción puede incluso darse entre funcionarios públicos pertenecientes a diferentes departamentos gubernamentales, aún sin que ellos mismos se den cuenta.

### 3 Ejecutar

Ejecutar se refiere a la manera en que las intenciones políticas se traducen en acciones. El denominador común en este ámbito es que las personas tienden a confiar demasiado en sus propios juicios.

El **sesgo de optimismo** es la tendencia de una persona a sobrestimar sus habilidades, la calidad de sus planes y sus probabilidades de éxito a futuro. Un estudio reciente acerca de las autoridades en temas de cambio climático en EE.UU., arrojó que estas tienden a tener demasiada confianza en sus conocimientos y habilidades, particularmente cuando cuentan con muchos años de experiencia. Este exceso de confianza implica, además, que son más propensos a tomar decisiones arriesgadas (lo que implica un problema si dicha toma de riesgos se basa en falsas suposiciones).

La **ilusión de control** es la tendencia a sobrestimar cuánto control se tiene sobre determinados eventos. Esto en particular puede suponer un problema ya que en el ámbito de las políticas se suele lidiar con sistemas complejos donde el nexo causa-efecto puede no ser evidente o directo. Al solucionar un problema en un área, los responsables de la formulación de políticas pueden crear consecuencias no deseadas en otras partes del sistema. Puede que traten de seguir solucionándolas con nuevas acciones, sin percatarse de que el sistema no responde como ellos pretenden.

#### Propuestas

A continuación, proporcionamos una selección de estrategias que hemos desarrollado para mitigar estos problemas.

Problema	Estrategia
<b>Enmarcamiento</b>	<b>Utilizar estrategias de reenmarcamiento.</b> Las estrategias de reenmarcamiento pueden ayudar a los actores a cambiar la presentación o el contenido de su postura, de manera que puedan hallar puntos en común y superar estancamientos políticos. Comprender por qué otros formulan un problema de forma diferente puede producir cambios en el énfasis y hacer que una propuesta sea aceptable para ambas partes, o destacar acciones que tienen un costo bajo para una parte, pero que para la otra son simbólicamente importantes. Proponemos cuatro estrategias principales para lograr esto: incorporación, reconexión, adaptación y síntesis de enmarcamiento.
<b>Asignación de atención</b>	<b>Invertir en ventanas de oportunidad.</b> Una opción es incentivar la inversión a largo plazo en la comprensión de áreas políticas que actualmente captan poca atención, pero que más tarde pueden ser relevantes. Entonces, los gobiernos podrán actuar con planes bien formulados, en lugar de confiar en todo tipo de soluciones de último momento. Una estrategia particularmente útil es ayudar a los funcionarios a generar redes sólidas con la academia y otras fuentes de conocimiento, lo cual les permitiría tener un acceso expedito a ideas y asesorías.
<b>Sesgo de confirmación</b>	<p><b>Crear oportunidades para cambiar el curso de acción y revisar los supuestos.</b> El sesgo de confirmación puede significar que incluso las propuestas débiles puedan volverse difíciles de descartar. Existe la oportunidad para establecer "puntos de quiebre" planificados, semejantes a los que se utilizan en el ámbito de la cirugía, que pueden permitir que los planes en curso sean reevaluados. Las posibles preocupaciones relacionadas a los "giros en 180 grados" pueden mitigarse si el proceso es más abierto, si las ideas se proponen sin un compromiso fuerte y si desde el principio se recibe retroalimentación.</p> <p><b>Solicitar transparencia sobre la base de evidencia utilizada para tomar decisiones de políticas.</b> Se puede incentivar a los responsables de la formulación de políticas para que proporcionen una mejor revisión de evidencia si se les informa que esta se divulgará externamente. Además, la calidad de la revisión de la evidencia se puede mejorar con el aporte de expertos externos. Sin embargo, este escrutinio se debe realizar mientras la base de evidencia todavía sea un proyecto en desarrollo. Si la base de evidencia es tomada como un producto terminado, el sesgo de ratificación puede comenzar a surtir efecto e incluso se pueden descartar contribuciones útiles con el fin de defender la revisión de evidencia vigente y sus conclusiones.</p> <p><b>Considerar lo contrario.</b> Al evaluar evidencias, una estrategia efectiva para contrarrestar los posibles sesgos es "considerar lo contrario". Esto implica preguntarse: "¿habría emitido el mismo juicio si este estudio hubiera arrojado resultados contrarios?". Esta estrategia conduce a una evaluación más objetiva de la calidad de la evidencia.</p>

<b>Refuerzo grupal</b>	<p><b>Crear vías para estimular la diversidad de opiniones antes, durante y después de las discusiones de grupo.</b> Es más fácil resistirse a la presión del refuerzo grupal cuando las personas no están juntas. Por consiguiente, los equipos de políticas podrían introducir preguntas de manera anónima mediante un formulario en línea antes y después de las discusiones de políticas, dando la oportunidad de que se capturen puntos de vista opuestos (y que se actúe de forma que las personas no se sientan humilladas). También es útil preparar a los responsables de la formulación de políticas para que diseñen y faciliten discusiones más abiertas dentro de talleres, pues las reuniones convencionales pueden clausurar el debate para cumplir con la agenda establecida.</p> <p><b>Reunir equipos que sean cognitivamente diversos.</b> Los equipos cuyos miembros abordan los problemas de distintas maneras suelen desempeñarse mejor, especialmente en tareas que requieren creatividad. Por lo tanto, se debe ayudar a los gerentes a identificar de qué manera difieren los miembros de un equipo en sus enfoques de resolución de problemas, y buscar, siempre que se pueda, una diversidad de enfoques a la hora de conformar equipos.</p>
<b>Ilusión de similitud</b>	<p><b>Considerar los escenarios de “nulo interés”.</b> En el caso de que los responsables de la formulación de políticas sobrestimen el interés público en una política determinada, pensamos que esto se podría abordar con un simple experimento mental: “¿qué sucedería si no existe interés o entusiasmo por lo que ofrecemos?”. La formulación de esta pregunta debería mejorar los planes de contingencia y reducir la probabilidad de suposiciones poco razonables.</p> <p><b>Lograr que los políticos se involucren durante todo el proceso de toma de decisiones.</b> Los políticos pasan mucho tiempo dialogando con diversos grupos de la sociedad, y sin duda han sido electos porque entienden cómo piensan y sienten los demás. Sin embargo, los políticos electos a menudo consideran que sus funcionarios los involucran poco en la formulación de políticas, o que esto sucede demasiado tarde, o en formatos excesivamente estructurados.</p>
<b>Oposición entre grupos</b>	<p><b>Utilizar un “equipo rojo” colaborativo.</b> En el ámbito militar se utilizan a los “equipos rojos”, es decir, grupos que tienen la tarea de encontrar las debilidades de un sistema o propuesta. Si bien existe evidencia favorable con respecto a la utilización de estos equipos, lo cierto es que involucrar a personas externas de esta manera implica que sus hallazgos sean rechazados a causa de una actitud defensiva. En cambio, la evidencia señala que las personas son más propensas a aceptar las críticas de alguien que sea parte de su propio grupo o con quien se identifiquen. Por consiguiente, proponemos algunos miembros de un equipo de políticas sea apartado con el fin de crear un “equipo rojo colaborativo” durante la definición de los problemas públicos o la planificación.</p>
<b>Sesgo de optimismo</b>	<p><b>Llevar a cabo análisis “pre-mortem”.</b> En un análisis pre-mortem, los responsables de la toma de decisiones imaginan un escenario futuro en el que su proyecto fracasa, y luego trabajan para identificar por qué resultó mal. Este proceso motiva a las personas a analizar sus inquietudes, destacando así las debilidades que luego pueden ser abordadas. Existe evidencia reciente de que los análisis pre-mortem pueden ser exitosos en escenarios reales, pero aún no son utilizados ampliamente en la formulación de políticas. Nosotros creemos que deberían ser incorporados.</p> <p><b>Aplicar y extender las correcciones de pronóstico por referencia para el sesgo de optimismo.</b> El pronóstico por referencia implica ajustar las estimaciones teniendo en cuenta la evidencia de proyectos similares realizados con anterioridad. La utilización de estas correcciones podría extenderse desde proyectos de infraestructura a programas sociales en general, reconociendo las complejidades implícitas al hacerlo. A falta de datos de referencia, un proceso aún más simple requeriría una corrección estándar del sesgo de optimismo en todas las proyecciones de costes o resultados como norma.</p> <p><b>Mantener dos estimaciones.</b> Existe evidencia de que las evaluaciones mejoran simplemente si se realizan dos estimaciones en lugar de solo una. Por lo tanto, los responsables de la formulación de políticas deberían conservar tanto su estimación principal como sus estimaciones de alto y bajo impacto a medida que se desarrollan las políticas.</p> <p><b>Evaluar las políticas y hacer ajustes en la ejecución de políticas siempre que sea posible.</b> El sesgo de optimismo aumenta la necesidad de experimentar continuamente, para proporcionar respuestas rápidas sobre la factibilidad real de los planes establecidos. Si estos experimentos están bien formulados, serán más difíciles de descartar, incluso si existen personas determinadas a hacerlo.</p>

**Ilusión de control**

**Incorporar mecanismos de retroalimentación y adaptación en los planes de implementación.** Las políticas deben incluir mecanismos efectivos que determinen cómo están siendo implementadas - con responsabilidades claras sobre quién debe responder por cada componente si los resultados no son los esperados. Deberían incluir también indicadores de alerta temprana sobre compromisos emergentes que puedan requerir una respuesta política o administrativa.

Estas estrategias deben ser integradas en un proceso de cambio más amplio que incluya:

1. **Generar conciencia.** Los responsables de la formulación de políticas deben ser conscientes de los sesgos antes mencionados, además de estar motivados para lidiar con ellos. Sin embargo, el simple hecho de generar conciencia no basta para producir cambios en el comportamiento. A las personas les resulta difícil notar y corregir sus propios sesgos, especialmente si el contexto les incita a mantenerlos. De hecho, tan solo el destacar la existencia de sesgos y motivar a la gente a ser menos sesgada puede resultar contraproducente y generar aún más sesgos.
2. **Adoptar estrategias para mitigar los sesgos.** Las estrategias expuestas anteriormente han sido desarrolladas con base a tales preocupaciones. Esperamos que ofrezcan alternativas prácticas para evitar que estos sesgos operen de manera automática. La capacitación acerca de cómo adoptar estas estrategias puede brindar beneficios, pero solo si se enfoca en un contexto y comportamiento específico, y si proporciona formas prácticas para ayudar a alguien a desarrollar nuevas reacciones frente a este contexto. Aunque es útil desarrollar una capacitación para contrarrestar los sesgos de los responsables de la formulación de políticas, esta requerirá pruebas rigurosas para comprobar su efectividad.
3. **Ayudar a los gobiernos a desarrollar cambios estructurales que reduzcan el impacto de los sesgos.** Las reformas no pueden enfocarse en personas de manera aislada: también deben considerar cómo los sistemas, procesos e instituciones producen determinadas conductas. Algunos de estos motores pueden ser demasiado grandes y complejos de cambiar (por ejemplo, el rol de los medios de comunicación), pero otros pueden ser modificados o replanteados a la luz de nuestras propuestas. Dado que estos cambios estructurales deben adaptarse al departamento o gobierno en cuestión, es recomendable que los científicos del comportamiento trabajen con los responsables de la formulación de políticas interesados en desarrollar propuestas de cambio en sus propias instituciones. Behavioural Insights Team (BIT) da la bienvenida a este tipo de discusiones.

Reconocemos que esta es un área compleja. Este Resumen Ejecutivo se ha enfocado únicamente en el argumento central y las propuestas contenidas en el presente informe. En ningún caso es nuestra intención subestimar el rol fundamental que tienen las políticas y el liderazgo político en la obtención de resultados importantes en el ámbito de políticas. Es más, queremos enfatizar que todas las cuestiones expuestas en este informe se aplican también a los autores y al BIT. Hemos tomado decisiones políticas equivocadas en el pasado, y no pretendemos estar juzgando desde una posición de conocimiento o capacidad superior.

Nuestra intención es proporcionar estrategias prácticas para que los responsables de la formulación de políticas puedan mitigar los sesgos que pueden distorsionar las decisiones políticas. Estas estrategias son solo un punto de partida; estamos dispuestos a seguir desarrollando nuestro pensamiento, acogiendo reacciones y todo tipo de contribuciones.



# 1 / ¿Por qué es importante el “Gobierno Conductual”?

## 1.1 Los aprendizajes de las ciencias del comportamiento se utilizan cada vez más en la formulación de políticas públicas...

Los gobiernos están utilizando cada vez más el enfoque de las ciencias del comportamiento para diseñar, mejorar y replantear sus políticas y servicios. Se han establecido equipos especializados en los gobiernos del Reino Unido, EE.UU., Alemania y Australia, y muchos otros han adoptado estrategias menos formales.<sup>1</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ha publicado 150 estudios de caso de políticas públicas que han aplicado un enfoque conductual,<sup>2</sup> y la Comisión Europea y el Banco Mundial también han comenzado a enfocarse en esta área.<sup>3</sup>

Aplicar este enfoque en el diseño de políticas públicas implica la adopción por parte de los gobiernos de una visión más realista del comportamiento humano con respecto a lo realizado en el pasado. Hasta ahora, se han desarrollado y ejecutado muchas políticas con la esperanza de que las personas reaccionarán a ellas después de sopesar cuidadosamente los pros y contras relevantes (ver recuadro). En cambio, el enfoque conductual se basa en investigaciones psicológicas, económicas y de otras disciplinas, que muestran que nuestras decisiones están fuertemente influenciadas por la heurística (atajos mentales) y las respuestas habituales, a menudo automáticas, en nuestro entorno inmediato.<sup>4</sup>

Si bien estas heurísticas y hábitos a menudo funcionan bien, en algunos contextos pueden generar “sesgos” que las personas, luego de tomar una determinada decisión, pueden lamentar, crear problemas para terceros, o para la sociedad en general.<sup>7</sup> Por ejemplo, el “sesgo de optimismo” es la tendencia generalizada a pensar que es menos probable que a uno mismo le ocurra personalmente un evento desafortunado (por ejemplo, un divorcio o una enfermedad) que a otros individuos.<sup>8</sup>

Esta percepción puede llevar a las personas a subestimar los costos futuros o autoinfligirse un daño sin querer. La mayor parte de la atención se ha enfocado en utilizar estas perspectivas para influir de manera proactiva en el comportamiento de la gente con el propósito de alcanzar determinadas metas políticas. La idea es que los gobiernos puedan diseñar políticas que tengan en cuenta las heurísticas y sesgos de las personas, y, de esa manera, obtener mejores resultados.<sup>9</sup>

### *Las personas pueden responder distinto a lo esperado por los formuladores de políticas*

Muchos de los modelos utilizados para la formulación de políticas suponen que las personas reconocerán y reaccionarán con facilidad a un cambio en sus incentivos financieros de la manera que pretende el formulador de políticas. Esto puede no suceder en la práctica. La política fiscal ofrece algunos ejemplos pertinentes, como la baja adherencia que tuvo la asignación transferible por matrimonio en el Reino Unido.<sup>5</sup> Esta política se aplica a las parejas en las que uno de los cónyuges no tiene ingresos suficientes para utilizar su asignación fiscal en su totalidad. A partir de 2015-2016, esa persona podía transferir el 10% de su asignación a su pareja, siempre y cuando esta no fuera un contribuyente con una tasa tributaria más alta. Sin embargo, la autoridad fiscal del Reino Unido reveló en septiembre de 2017 que solo la mitad de las cuatro millones de parejas elegibles había postulado al beneficio, por lo que dos millones de personas perdieron la oportunidad de acceder a más de 200 libras esterlinas.<sup>6</sup>

En el Reino Unido, uno de los intentos más exitosos de llevar esto a cabo ha sido la inscripción automática para obtener pensiones privadas. La legislación aprobada en 2008, solicitaba a los trabajadores su renuncia (en lugar de solicitar su ingreso) al plan de pensiones de su empleador, y estaba motivada por evidencias empíricas que demostraban que el “sesgo del status quo” constituía una importante barrera que impedía que las personas se integraran a los planes de pensiones.<sup>10</sup> A la fecha, este cambio aparentemente superficial ha llevado a que nueve millones de trabajadores más se inscriban en un plan de pensiones, sin alterar su libertad de elección.<sup>11</sup> Las lecciones de las ciencias del comportamiento también han llevado a mejoras sólidamente evaluadas en muchos otros ámbitos de políticas.<sup>12</sup>

Las lecciones de las ciencias del comportamiento pueden aportar otros tipos de beneficios, además de generar nuevas formas de intervenciones. Ver las políticas desde el enfoque conductual puede ayudar a los responsables de la formulación a descubrir que una política vigente tiene consecuencias no deseadas, lo que puede conducir a su modificación o cancelación. O puede que se den cuenta que un objetivo político requiere de cambios enormes e irrealizables en el comportamiento de los ciudadanos, y decidan, en cambio, moldear la política de acuerdo con su comportamiento en vez de desperdiciar esfuerzos intentando detenerlo.<sup>13</sup> Este informe parte de una base que considera las lecciones de las ciencias del comportamiento como un lente para entender el gobierno, en lugar de considerarlas una mera herramienta política.

## 1.2 ... Y ha llegado el momento de aplicar estas ideas al gobierno mismo

A pesar de su desarrollo y su éxito, las políticas públicas con un enfoque conductual han sido criticadas desde varias perspectivas.<sup>14</sup> Una objeción común es que los funcionarios gubernamentales, tanto electos como no electos, están condicionados por los mismos sesgos y heurísticas que tratan de corregir en otros.<sup>15</sup>

Concordamos en que es probable que esto sea cierto. Consideremos, por ejemplo, el sesgo de optimismo mencionado anteriormente. La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido ha criticado frecuentemente el “exceso de optimismo endémico que caracteriza las decisiones que implican un compromiso con determinados proyectos gubernamentales y su posterior gestión”.<sup>16</sup> Muchos otros estudios han llegado a la misma conclusión, como explicaremos más adelante.<sup>17</sup>

En cierto modo, esta conclusión tampoco es demasiado sorprendente. ¿Cómo podríamos esperar que los funcionarios públicos estén exentos de estos sesgos? Han pasado ya setenta años desde la obra fundamental de Herbert Simon acerca de la “racionalidad limitada” en el comportamiento organizacional.<sup>18</sup> Trabajos recientes en el campo de la elección pública basada en las ciencias del comportamiento enfatizan cómo los sesgos psicológicos pueden conducir a errores políticos;<sup>19</sup> por su parte, las ciencias políticas ofrecen varias teorías de formulación de políticas que abordan la importancia del enmarcamiento, la narrativa, la heurística y las post-racionalizaciones.<sup>20</sup> De hecho, dos estudios recientes sugieren que nos encontramos en un “punto de inflexión” a partir del cual comenzaremos a estudiar la “administración pública basada en las ciencias del comportamiento”.<sup>21</sup>

Dicho esto, no deberíamos conceptualizar los sesgos en términos de blanco y negro, puesto que pueden terminar siendo atajos mentales útiles, aunque “en el lugar equivocado”.<sup>22</sup> Muchos problemas surgen, no debido a la forma en la que pensamos, sino a la forma en que nuestro pensamiento interactúa con nuestro contexto. El sesgo de optimismo puede tener efectos positivos en los individuos, dado que hace que las personas se sientan bien con respecto a su situación y sus perspectivas (de hecho, las personas que sufren de depresión no presentan este sesgo).<sup>23</sup> A nivel individual, este puede producir daño sólo en algunos casos, en tanto que para los gobiernos, puede traducirse en que un político presione a los funcionarios electos para que logren más de lo que inicialmente se creía que eran capaces.

Hacemos hincapié en este punto porque tiene implicaciones prácticas reales. En lugar de pensar de forma aislada en la toma de decisiones sesgadas que pueden ocurrir dentro de los gobiernos, debemos asegurarnos de que las soluciones, cualesquiera

que sean, tengan en consideración los contextos, sistemas e instituciones en las que se toman.<sup>24</sup> Así, cuando usamos el término “sesgo” en este informe, debe entenderse teniendo en cuenta los puntos anteriormente expuestos, en lugar de como parte de una crítica general.

## 1.3 Los dos objetivos de este informe

Si bien estamos de acuerdo con la crítica que señala que los funcionarios gubernamentales presentan sesgos, no pensamos que esto necesariamente tenga que ver con el tamaño del sector público o el alcance de las acciones gubernamentales.<sup>25</sup> Tampoco creemos que los gobiernos deban dejar de utilizar las lecciones de las ciencias del comportamiento basándose en que, como demuestran que las personas pueden tomar decisiones incorrectas, todas las decisiones tomadas por los funcionarios públicos también serán erróneas.<sup>26</sup>

Nuestra opinión es que la existencia de sesgos conductuales en el sector público no significa que las lecciones de las ciencias del comportamiento sean menos necesarias, sino al contrario, son incluso más necesarias. Este informe trata de abordar esta necesidad de dos maneras:

1. **Generar conciencia.** Este informe intenta destacar la manera en que los sesgos pueden influir en la toma de decisiones de los gobiernos. Tratamos de presentar estos resultados de formas que los profesionales puedan utilizar fácilmente. Esperamos que esto permita a los formuladores de políticas identificar y abordar estos sesgos de forma más efectiva. Sin embargo, no basta solo con generar conciencia. Es probable que los funcionarios públicos no puedan percatarse de cuándo estos factores entran en juego, e incluso si lo hicieran, es posible que no puedan o no quieran hacer nada al respecto.<sup>27</sup>
2. **Proponer mejoras.** Creemos que se puede hacer más para utilizar las ciencias del comportamiento a fin de crear nuevas formas de mejorar la manera en que los gobiernos toman decisiones. No obstante, estas soluciones no pueden enfocarse simplemente en la psicología de individuos aislados. El comportamiento de los funcionarios públicos está determinado por las instituciones y los sistemas en los cuales operan (y viceversa). Creemos que esto puede traer un poco de esperanza: aunque los funcionarios públicos son tan vulnerables a los sesgos como cualquiera, lo cierto es que actúan dentro del marco de instituciones que pueden modificarse de manera que estos sesgos sean mitigados o eliminados.<sup>28</sup>

## 2 / ¿Cómo pueden las lecciones de las ciencias del comportamiento mejorar la formulación de políticas?

### 2.1 ¿A qué nos referimos con “mejores” políticas?

A lo largo de este informe, proponemos que el reducir los sesgos existentes entre los responsables de la formulación de políticas ayudará al gobierno a realizar mejores políticas con mayor frecuencia. Por lo tanto, deseamos ser claros con respecto a qué nos referimos con “mejores”.

La pregunta de cuándo y sobre qué base juzgar una política es compleja y controvertida.<sup>29</sup> Aquí nos resulta útil la diferencia que existe entre evaluación “programática” y “política”:

- **La evaluación programática** consiste en atender los costos y beneficios observables para la sociedad, y comparar la intención original del responsable de la formulación de políticas con el resultado final.
- **La evaluación política** implica considerar “el mundo de las impresiones”: experiencias vividas, relatos, marcos, contramarcos, héroes y villanos... la manera en que las políticas se perciben y debaten entre las partes interesadas.<sup>30</sup>

Una política puede tener éxito en cierto dominio, pero no en otro.<sup>31</sup> Un formulador de políticas puede ver su carrera acabada a causa de una política que, a la larga, resulta ser la correcta; la carrera de otro puede prosperar tras encabezar una política que, aunque no haya cumplido con sus objetivos programáticos, es considerada simbólicamente importante o bien intencionada.<sup>32</sup>

En este informe, nos enfocamos en ayudar a asegurar que las políticas funcionen mejor en un nivel programático. Es decir, las políticas exitosas son aquellas que cumplen con sus objetivos programáticos, en lugar de cumplir objetivos meramente políticos, aunque también es necesario que cuenten con el suficiente respaldo político para asegurar su implementación.<sup>33</sup>

### 2.2 ¿Deberíamos esperar que las decisiones del gobierno estén libres de sesgos?

Existen muchos estudios que demuestran que, a menudo, las personas utilizan atajos mentales que pueden llevarlas a tomar decisiones sesgadas; sin embargo, la mayoría de estos estudios se han basado en muestras de estudiantes o de la población en general, y no específicamente en personas que trabajan en el sector público.<sup>34</sup> Esto es importante porque existen motivos para pensar que los responsables de la formulación de políticas podrían ser menos propensos a caer en tales sesgos conductuales, al menos dentro de algunos sistemas gubernamentales.<sup>35</sup>

Por ejemplo, la existencia de controles y balances institucionales, junto con una distribución pluralista del poder

político, podrían proporcionar un escrutinio adicional para corregir los sesgos.<sup>36</sup> Además, a los funcionarios públicos generalmente se les exige explícitamente que proporcionen conocimientos técnicos y prácticos para ayudar a los políticos electos a tomar decisiones políticas que generen beneficios para la sociedad.

Por otro lado, existen estudios observacionales que analizan acciones pasadas de los gobiernos y determinan si estas fueron sesgadas o si no se justificaron debidamente. Por ejemplo, un estudio arrojó que el 80% de los países aceptaron las adjudicaciones de tratados hechas por la Corte Internacional de Justicia cuando esta era la opción por defecto, en comparación con solo el 5% en los casos en que los países debían elegir activamente.<sup>37</sup> Discutiremos más estos estudios en las secciones siguientes, junto con nuevos estudios que buscan medir directamente estos sesgos entre funcionarios públicos electos y no electos.<sup>38</sup>

También podemos revisar estudios que muestran la existencia de sesgos en profesiones similares a algunos roles presentes en el sector público (en cuanto ambas cuentan con grupos de personas altamente capacitados que toman decisiones de alto riesgo).<sup>39</sup> Estos incluyen:

- Una revisión de las tomas de decisiones de 7.000 médicos, que identificó efectos de anclaje (esto es, verse influenciado por información a la que se ha estado expuesto previamente, incluso si no está relacionada con la decisión que se debe tomar) y sesgos de disponibilidad (sobervalorar la información que recordamos con más facilidad) como indicadores importantes de errores médicos y de mala gestión.<sup>40</sup>
- Estudios que demostraron que los jueces tienden a dar sentencias más benévolas si el acusado está de cumpleaños,<sup>41</sup> pero más duras cuando su equipo de fútbol ha perdido recientemente un partido.<sup>42</sup>
- Una revisión de 28.000 predicciones de eventos geopolíticos, realizadas por 284 expertos, que arrojó que, en promedio, sus predicciones solo fueron un poco más precisas que una predicción hecha al azar, y que este desempeño deficiente se explicaba en parte por sesgos conductuales, tales como el exceso de confianza.<sup>43</sup>

Una encuesta McKinsey realizada a 772 directores de empresas descubrió que estos calificaron la “reducción de los sesgos en la toma de decisiones” como su meta estratégica más importante a fin de mejorar el desempeño empresarial.<sup>44</sup> No se ha conducido un estudio similar entre los altos funcionarios públicos, pero la evidencia sugiere que las decisiones gubernamentales no son inmunes a los sesgos, y que por lo tanto es pertinente realizar mejoras.<sup>45</sup>

### 2.3 ¿Reducir los riesgos implica mejores políticas públicas?

Pero, ¿realmente la reducción de los sesgos logrará la implementación de mejores políticas públicas (como ha sido definida anteriormente)? Creemos que esta es una suposición razonable, con ciertas limitaciones. Obviamente, no todos los sesgos conducen a fallas de política, y no todas las fallas de política son provocadas por sesgos. Esto implica que, en algunos casos, la reducción de los sesgos no tendrá ningún efecto en los resultados. A continuación, explicamos brevemente dos razones principales.

#### **Un proceso completamente “racional” y libre de sesgos también puede terminar siendo un fracaso.**

Nos referimos aquí a cuando los responsables de la formulación de políticas identifican un objetivo, lo desglosan lógicamente en acciones subordinadas y desarrollan un plan que es convincente y coherente, aunque incorrecto. Muchos informes del “impuesto electoral” en el Reino Unido, señalaron que (en palabras de un miembro del propio equipo de revisión) los involucrados fueron “encandilados por los documentos bellamente elaborados y conceptualmente elegantes que se entregaron”.<sup>46</sup> La elegancia de los documentos no impidió que la política se convirtiese en un fracaso estrepitoso.

Por supuesto, una de las principales causas de este fracaso fue de orden político: los ministros juzgaron equivocadamente la aceptabilidad del impuesto y decidieron introducirlo sin el período de transición planificado. No obstante, la política también ilustra cómo seguir los procesos estándares de políticas en el Reino Unido (por ejemplo, los Comités del Gabinete, los Libros Verde y Blanco), que abordan de manera “racional” los problemas en sus propios términos, no garantiza que se resuelvan consideraciones políticas y logísticas cruciales, y que se eviten los desastres.<sup>47</sup> El resultado en este caso, fue una política poco práctica que colapsó al entrar en contacto con la realidad, y que tuvo que cancelarse con un costo considerablemente alto en términos financieros y de reputación.

El riesgo de que esto ocurra aumenta con la complejidad de los problemas o los sistemas involucrados. Un buen ejemplo proviene de la gestión forestal.<sup>48</sup> En el siglo XVIII, los funcionarios de los estados alemanes adoptaron un nuevo enfoque “científico”, que involucraba la organización de los bosques de acuerdo con patrones geométricos regulares, con el fin de maximizar la producción y facilitar el mantenimiento. Este enfoque parecía ser muy exitoso, hasta que la segunda generación de árboles mostró un crecimiento deficiente. Este esquema para mejorar el bosque falló en entender que un ecosistema complejo había estado generando nutrientes para los árboles, hasta que la búsqueda racional de la eficiencia lo destruyó.

La lección de esta experiencia es evitar un enfoque que se base en una versión de racionalidad que sea demasiado estrecha y tecnocrática para el problema o sistema involucrado.

#### **Lo que puede parecer sesgado o mal orientado, puede ser en realidad el resultado de un cálculo**

También tenemos que tener cuidado en no confundirnos al enfocarnos en resultados programáticos. Por ejemplo, una política que puede parecer sesgada, mal orientada o ineficaz - desde una perspectiva tecnocrática-, puede haber sido elegida para reforzar el apoyo político en el futuro inmediato, quizás para que una política más grande y beneficiosa pudiera ser implementada más tarde. Un formulador de políticas también puede estar buscando una solución intermedia razonable entre los beneficios programáticos y los beneficios políticos.

Un ejemplo podría ser el tamaño de las clases en las escuelas. En 1997, el Partido Laborista hizo de la ley de limitación del tamaño de las clases escolares a 30 alumnos, una de sus políticas principales; de hecho, este es el primer tema que aparece en la famosa “carta de compromiso” del Partido.<sup>49</sup> Al hacerlo, el Partido reflejaba la preocupación generalizada de los padres: una encuesta realizada en 2001 reveló que el menor tamaño de las clases era la principal razón por la que los padres elegían una escuela privada en vez de una escuela pública.<sup>50</sup> La posterior Ley de Normas y Marco Escolar, de 1998, fue exitosa al reducir el tamaño de las clases. No obstante, desde una perspectiva tecnocrática, la evidencia demostraba que reducir el tamaño de las clases no era “la mejor opción en términos de valor económico”<sup>52</sup> para aumentar el rendimiento académico. Es posible tratar de explicar esta política en términos de sesgos cognitivos, pero el potencial beneficio político que ofrece parece ser una explicación más convincente.<sup>53</sup>

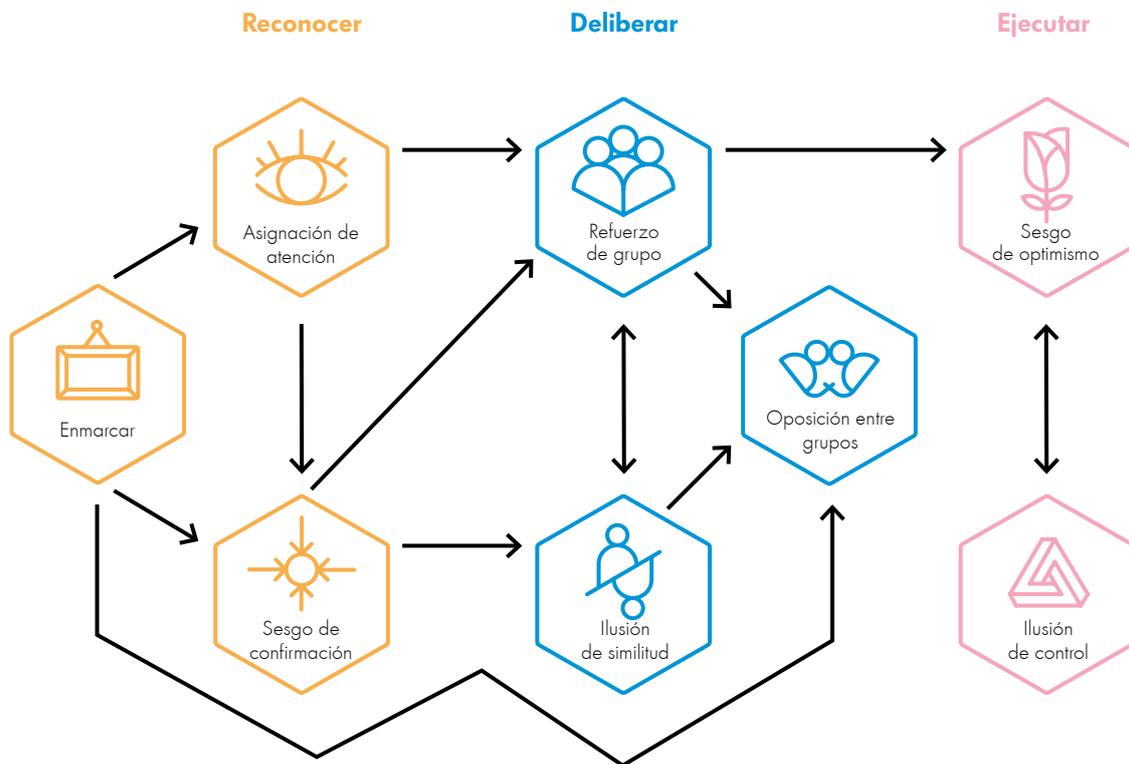
Si queremos limitar la frecuencia con la que los resultados sociales se compensan con resultados políticos como este, es posible que tengamos que analizar las influencias e incentivos producidos por instituciones e incentivos más amplios. No obstante, este no es un caso en el que se tenga que corregir un “sesgo” cognitivo como tal. La tarea de los científicos del comportamiento no es tratar de eliminar el aspecto político de la formulación de políticas.<sup>54</sup>

## 2.4 Mejora de tres actividades principales de la formulación de políticas

Teniendo en consideración todo lo anterior, nuestro enfoque se basa en un conjunto de problemas que hacen más probable que las políticas no reciban insumos o desafíos lo suficientemente amplios, lo que lleva a un proceso político cerrado, conformista y complaciente. Esto ha sido destacado como uno de los principales impulsores de la formulación de políticas deficientes por parte de los académicos y por la propia Administración Pública del Reino Unido.<sup>55</sup>

La Figura 1 muestra cómo estas cuestiones se relacionan con las tres actividades centrales de la formulación de políticas.

**Figura 1:** Los problemas que afectan la formulación de políticas que se abordan en este informe.



2. **Deliberar** hace alusión a la forma en que los responsables de la formulación de políticas evalúan y debaten los conceptos e ideas vinculadas a políticas públicas. La forma en que los miembros del equipo interactúan entre sí puede generar sesgos. En particular, la cultura y los incentivos dentro de los grupos pueden crear un "refuerzo grupal", en el que las personas se autocensuran y ajustan a la opinión de la mayoría, independientemente de su validez o mérito. Los grupos también tienden a fortalecer la tendencia de los responsables de la formulación de políticas a sobrestimar: a) hasta qué punto otras personas comparten sus opiniones, y b) la cantidad de personas que entenderán o adoptarán la política en cuestión (a esto le llamamos "ilusión de similitud").

1. **Percibir:** se refiere a la forma en que la información y las ideas son incorporadas en la agenda de los responsables de la formulación de políticas. Los efectos de enmarcamiento implican que la presentación de un problema, no su contenido sustancial, determina si este se percibe y cómo se interpreta. Además, la forma en que los gobiernos ubican su atención implica que ciertos problemas y soluciones tienen más probabilidad de ser relevantes para los actores políticos, independientemente de si son los más útiles, urgentes o importantes. Posteriormente, el sesgo de confirmación puede generar que la información se interprete de forma tal que apoyen estos conceptos o convicciones, en lugar de su contenido intrínseco.

Finalmente, la "oposición entre grupos" es cuando la tendencia hacia una identidad de grupo provoca que los responsables de la formulación de políticas rechacen argumentos provenientes de otros grupos, incluso cuando estos argumentos son buenos.

3. **Ejecutar** se asocia a la forma en que estas decisiones son planificadas e implementadas en la práctica. Estas actividades a menudo se ven afectadas por el sesgo de optimismo (la tendencia a sostener puntos de vista exageradamente positivos respecto a resultados futuros) y la ilusión de control (la tendencia a sobrestimar la influencia que tenemos sobre los eventos, especialmente cuando se trata de sistemas complejos).

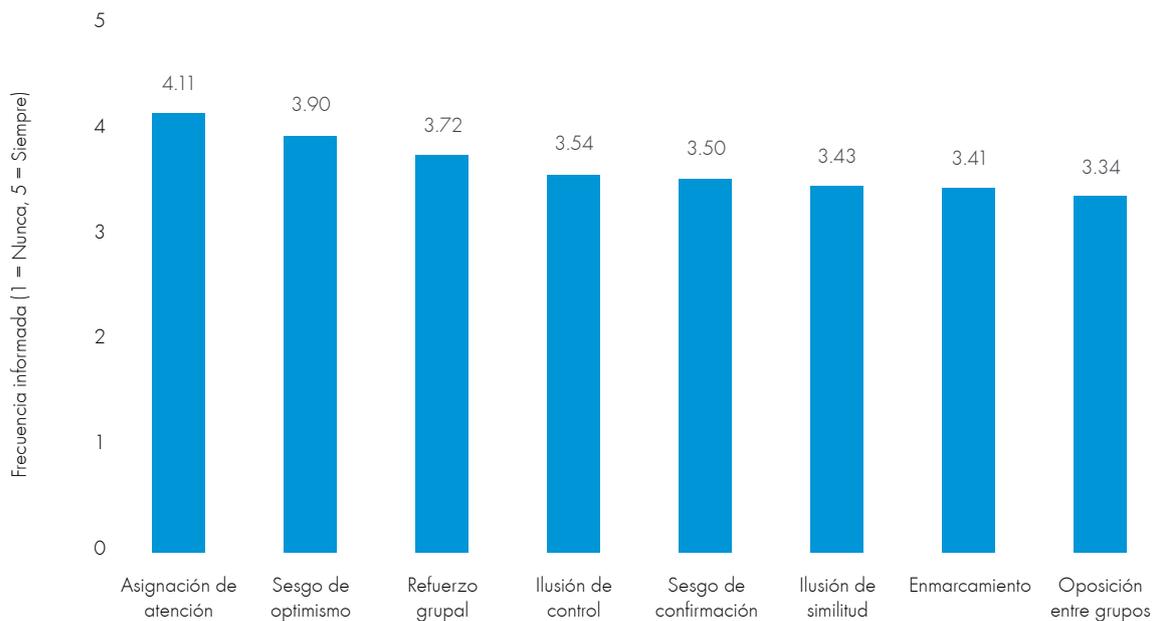
En la primavera de 2018, realizamos una encuesta en línea para estimar la importancia relativa de los ocho temas destacados en la Figura 1. La encuesta se difundió entre los miembros de la Profesión Política de la Administración Pública del Reino Unido;<sup>64</sup> funcionarios públicos vigentes, con un promedio de 12 años de experiencia trabajando en el sector público, la respondieron. Le pedimos a los encuestados que calificaran cuán a menudo, a su juicio, ocurría cada uno de estos problemas.<sup>56</sup>

En este punto necesitamos agregar unas cuantas limitaciones. Esta fue una muestra de conveniencia relativamente pequeña: es probable que haya existido un fuerte sesgo de selección, y esto haya distorsionado los resultados. También tuvimos que incluir ejemplos de los sesgos en la encuesta; estos ejemplos podrían haber variado en su frecuencia. Y aún más importante, algunos sesgos son más propensos a ser detectados con facilidad que otros.

Teniendo lo anterior en consideración, la Figura 2 muestra las calificaciones relativas para cada problema: los encuestados informaron, en su mayoría, haber observado la asignación de atención, el sesgo de optimismo y el refuerzo grupal. Quizás el hallazgo más sorprendente fue que, en promedio, el 92% de las respuestas indicaron que el problema correspondiente había sido observado a veces, a menudo o siempre.

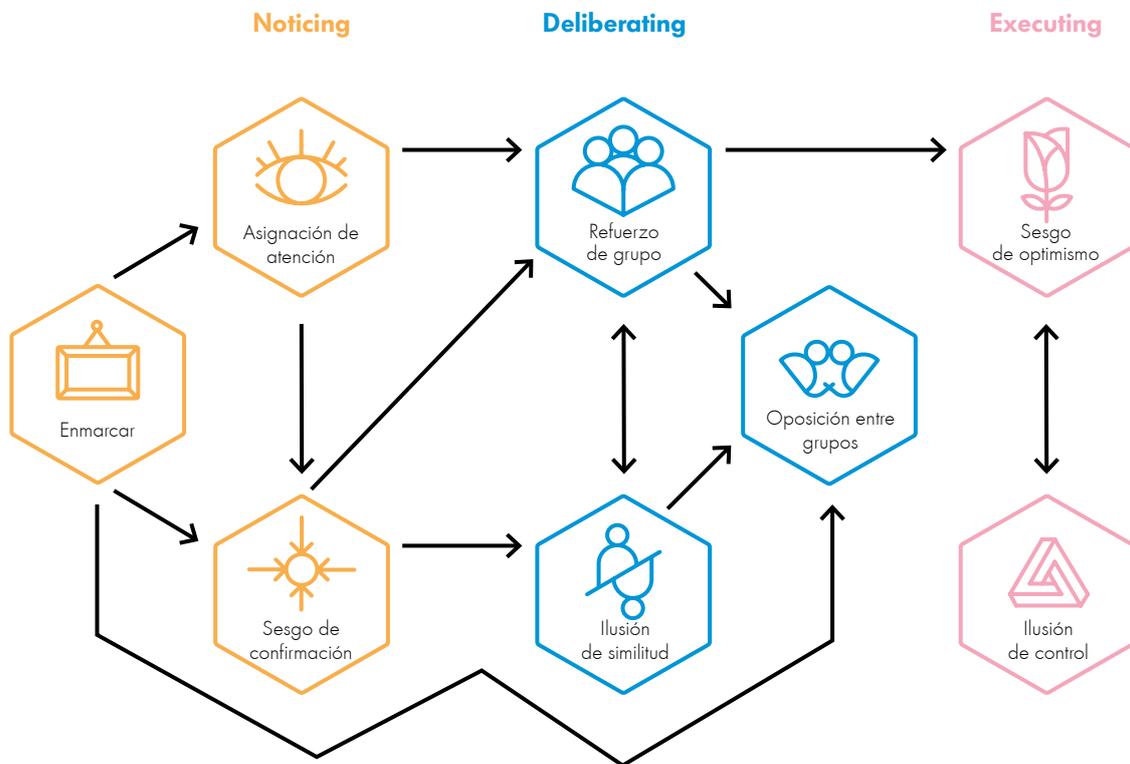
Finalmente, como autores de este informe, reconocemos plenamente que también somos, y hemos sido, vulnerables a estos sesgos al momento de elaborar políticas. No nos consideramos aptos para juzgar a otros; más bien, intentamos explorar, para nosotros y para los demás, por qué motivo las cosas suelen salir mal, con la intención de poder corregirlas a futuro.

**Figura 2:**  
Frecuencia relativa de cada uno de los problemas, según la evaluación de funcionarios públicos.



Ahora explicaremos cada una de actividades: Percibir, Deliberar y Ejecutar. También proponemos estrategias (algunas de las cuales ya están en uso) que pueden ayudar a abordar los sesgos que afectan estas actividades.

## 3 / Reconocer



### 3.1 Enmarcar

Enmarcar es el proceso de seleccionar y destacar algunos aspectos o características de una situación a expensas de otras.<sup>57</sup>

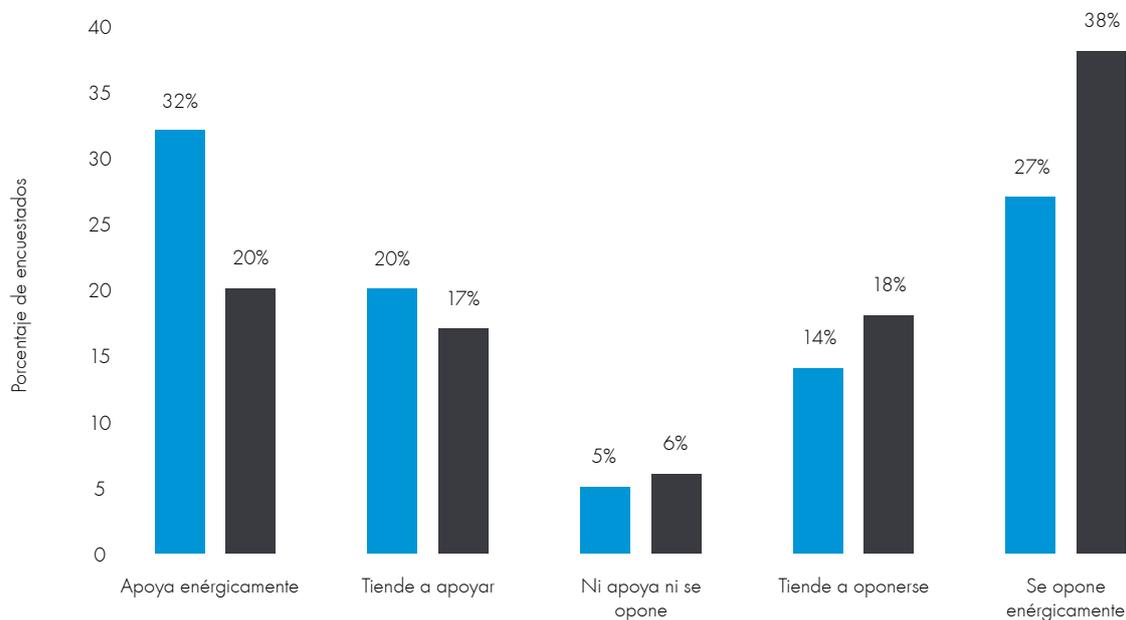
La adopción de diferentes "marcos" puede tener efectos importantes en la forma en que las personas perciben un problema y en lo que consideran como hechos relevantes (o como "hechos" propiamente). Por ejemplo, una encuesta realizada en 2015 por Ipsos MORI preguntó a dos grupos de adultos acerca de la reducción de la edad mínima para votar en el Reino Unido. Descubrieron que la mayoría invirtió su veredicto en función de si se les preguntaba si apoyaban "reducir la edad para votar de 18 a 16

años" (37% a favor, 56% en contra) o "dar derecho a voto a personas de 16 y 17 años" (52% a favor, 41% en contra).<sup>58</sup>

La primera pregunta se enmarca como un asunto de liberalización y de riesgo potencial (implicando una posible pérdida del statu quo); la segunda se enmarca como un asunto de reconocimiento de derechos. El cambio en las respuestas enfatiza la importancia de considerar los marcos cuando se diseñan formas de democracia directa, o de anticipar de qué manera se interpretarán elecciones políticas controvertidas.

Ver la Figura 3 para más detalles.

**Figura 3:**  
Evidencia de los efectos de marco en el apoyo público para el derecho a votar a los 16 años.



- ¿Apoya o se opone a dar derecho a voto a personas de 16 a 17 años en el referéndum acerca de la pertenencia de Gran Bretaña a la UE?
- ¿Apoya o se opone a reducir la edad del derecho a voto de 18 a 16 años en el referéndum acerca de la pertenencia de Gran Bretaña a la UE?

Los políticos y los funcionarios gubernamentales también eligen de manera diferente según el marco utilizado. Por ejemplo, políticas idénticas se pueden enmarcar tanto en términos de ganancias como de pérdidas. Incluso cambios pequeños en estos mismos lineamientos pueden traducirse en sentimientos profundos de “aversión a la pérdida”, es decir, la tendencia a preferir evitar las pérdidas que a adquirir ganancias. Un ejemplo sencillo de aversión a la pérdida es sentirse más molesto por perder 20 libras esterlinas que satisfecho por ganar la misma cantidad. Un hallazgo consistente asociado con esta tendencia es que al enfrentarse a pérdidas, las personas están más dispuestas a tolerar el riesgo.<sup>59</sup> Un ejemplo de esto es un apostador que, después de perder dinero, comienza a correr riesgos aún mayores en un esfuerzo por recuperar lo perdido.

Un experimento reciente analizó los efectos del marco de pérdida en 154 políticos de tres parlamentos nacionales: el Parlamento Federal de Bélgica, la Cámara de Diputados de Canadá y el Knéset de Israel.<sup>60</sup> A estos políticos se les pidió que “imaginaran que [su país] se está preparando para el brote de una enfermedad asiática inusual, que se estima que provoque la muerte de 600 personas”. A continuación, debían elegir entre una forma “arriesgada” y una “sin riesgos” de combatir la enfermedad. Estas opciones fueron enmarcadas para enfatizar las ganancias (la cantidad de vidas que se salvarían) o las pérdidas (la cantidad de personas

que podrían morir) que resultarían de su elección. Sin embargo, en ambos casos, las estadísticas subyacentes que describían el resultado esperado eran idénticas (por ejemplo, decir “se salvarán 200 personas” o “400 personas morirán”).

#### Aversión a la pérdida y aceptabilidad pública

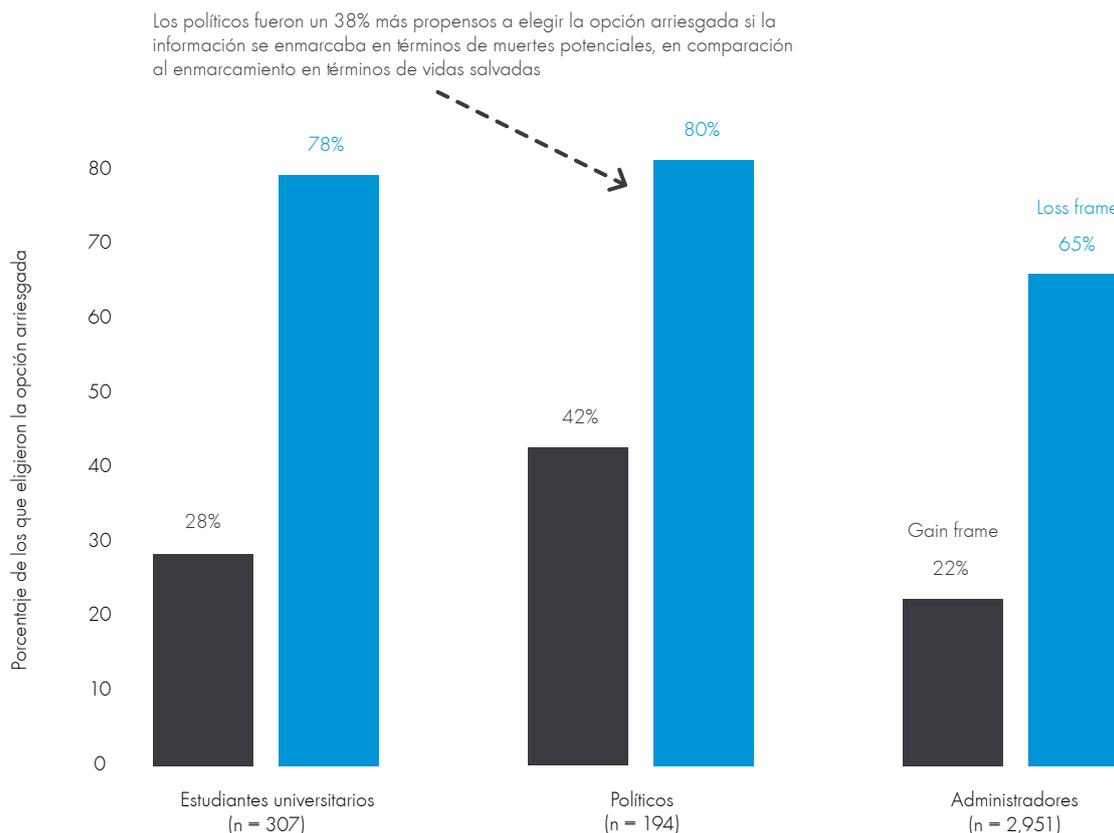
En marzo de 2017, el Canciller de Hacienda del Reino Unido anunció que las contribuciones al Seguro Nacional pagadas por los trabajadores autónomos aumentarían con el fin de reducir la brecha entre estas y los pagos más altos que realizan los asalariados. A pesar de que el incremento propuesto era pequeño, este provocó protestas y el Canciller descartó la medida.

Una parte de las protestas pudo haber sido consecuencia del marco. El año anterior, los trabajadores autónomos habían recibido beneficios adicionales de pensión estatal; en 2017, el Gobierno publicó un informe acerca de las medidas para mejorar su situación laboral. Enmarcar el aumento de la contribución al Seguro Nacional como parte de un paquete con mejores beneficios o más derechos laborales podría haber significado que la política se percibiese de manera diferente. Sin embargo, la medida, tal y como fue introducida en marzo de 2017, se percibió de manera aislada como una demanda de mayor impuesto, y, por lo tanto, como una pérdida.

Este estudio descubrió que, cuando la enfermedad se describía en términos de pérdidas (cuántas personas morirían), el 80% de los políticos seleccionaron la opción arriesgada. Cuando la enfermedad se describió en términos de ganancias (cuántas personas vivirían), sólo el 42% tomó esa decisión. Resultados similares fueron arrojados en un estudio de 2.591 empleados del Banco Mundial y del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, así como en un estudio

separado de 600 empleados del sector público de Italia.<sup>61</sup> La Figura 4 muestra estos resultados, junto con los del estudio original, en el que participaron estudiantes universitarios. Al parecer, el marco de pérdida afecta de manera consistente las decisiones tanto de los actores gubernamentales como de la ciudadanía. La Figura 4 muestra estos resultados, junto con los del estudio original, en el que participaron estudiantes universitarios.

**Figura 4:**  
**Evidencia de aversión a la pérdida entre estudiantes, políticos y**



Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211(4481), 453-458.

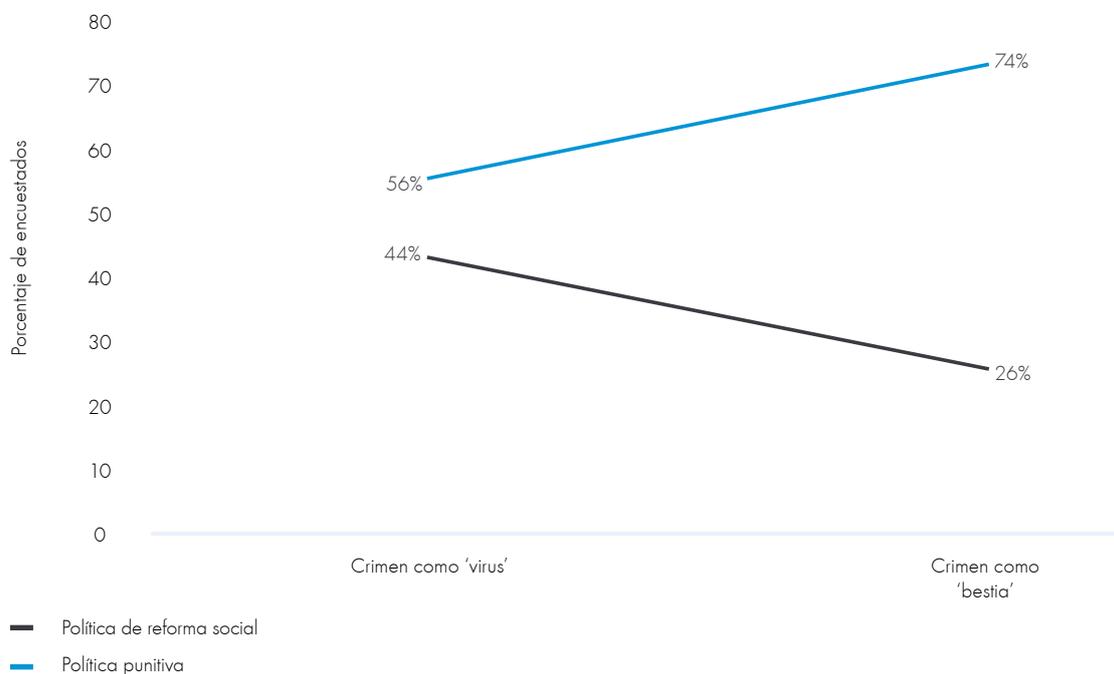
Finalmente, existe otra dimensión del enmarcamiento que tiene un efecto profundo en la formulación de políticas. Esta es cuando el marco no solo destaca los aspectos de un problema, sino que también los une en "un patrón coherente y comprensible".<sup>62</sup> En otras palabras, un marco puede ofrecer un conjunto convincente que forma una estructura subyacente de creencia, percepción y valor.<sup>63</sup>

A menudo, el marco logra esto al proporcionar una imagen o metáfora poderosa de gobierno. Por ejemplo, un estudio reciente investigó si la metáfora utilizada para representar el crimen afectaba el tipo de políticas preventivas que preferían las personas.<sup>64</sup> Dos grupos de estudiantes recibieron un informe acerca de las tasas de criminalidad en una ciudad ficticia. Un informe describía el crimen como una bestia que "se alimentaba" de la ciudad, mientras que el otro lo planteaba como un virus que "infectaba" la ciudad. Cada informe iba acompañado de estadísticas idénticas acerca de las tasas de delincuencia, y al final se les preguntó a las

personas qué pensaban que debía hacerse para reducir la delincuencia en la ciudad.

La figura 5 muestra los resultados. Las personas tenían casi el doble de probabilidades (44% frente a 26%) de recomendar la identificación de las causas fundamentales y llevar a cabo una reforma social para "vacunar" a la comunidad cuando el crimen se planteaba como un virus. De manera inversa, era más probable que las personas recomendaran un enfoque basado en la aplicación de sanciones más severas cuando el crimen se describía como una bestia (el 74% lo hizo de este modo, en comparación con el 56% cuando el crimen se describía como un virus). El mismo patrón de resultados fue obtenido en una reproducción de este experimento realizada en Alemania.<sup>65</sup> Los mismos marcos y recomendaciones de políticas aparecen en discursos políticos reales (ver la nota al pie de página para un ejemplo detallado).<sup>66</sup>

**Figura 5:**  
**Variabilidad de las preferencias de política pública de las personas dependiendo si el crimen se enmarcaba como una “bestia” o un “virus”.**



Este tipo de marcos tienen dos aspectos que pueden resultar problemáticos. El primero es que las metáforas parecen traer consigo una solución obvia y “natural” (por ejemplo, para detener un virus, es necesario crear un entorno local limpio). El segundo es que a menudo utilizamos o experimentamos este tipo de marcos fuera de nuestra atención y razonamiento conscientes.

Esto puede significar que las personas que utilizan marcos opuestos no sólo no están de acuerdo acerca de lo que se debe hacer, sino que también les resulta muy difícil comprometerse y ponerse de acuerdo entre sí (la otra parte “simplemente no escucha”). Como resultado, pueden ocurrir conflictos y estancamientos políticos intensos.

## Propuestas

**Utilizar técnicas de reenmarcado.** Reenmarcar puede ayudar a los actores a cambiar la presentación o el contenido de su posición para encontrar puntos en común y romper posibles estancamientos.<sup>68</sup> Comprender la manera en que otros enmarcan un problema de forma diferente puede conducir a cambios en el énfasis que hacen que una propuesta sea mutuamente aceptable, o a resaltar acciones que tienen un costo bajo para un lado, pero que para el otro son simbólicamente importantes.

Existen cuatro estrategias principales para este tipo de reenmarcamiento.<sup>69</sup> Para ilustrarlas, imaginemos que una agencia pública propone desarrollar un área de bosque cerca de un pueblo que ha sufrido un bajo crecimiento económico. El bosque se considera un área de belleza natural. El marco principal de la agencia pública es uno de estímulo económico: al mejorar los servicios, pueden atraer a más personas a la ciudad, creando un efecto multiplicador. Por otro lado, existe una organización de cuidado medioambiental que tiene una fuerte presencia en la región. Su marco es medioambiental:

quieren que el desarrollo proteja la calidad del bosque contra la contaminación y el deterioro, de manera que los residentes puedan continuar disfrutándolo por más tiempo. Su preocupación es que, al privilegiar el crecimiento económico, se terminará por dañar el medioambiente local. Los dos marcos están en conflicto y conducen a una disputa que parece intratable.

La primera estrategia es la **incorporación de marcos**. Esto se refiere a cuando un lado incorpora un elemento contrario en su propio marco al crear una versión “blanda” de este. Una parte importante del marco medioambiental es la preocupación por parte de la organización de que esto sienta un precedente para futuros desarrollos en la región: que la preocupación por el crecimiento económico, y no por el medioambiente, se convierta en el principio rector. Si la agencia pública comienza a comprender esta preocupación, podría enfatizar el hecho de que este desarrollo constituye únicamente un piloto que será evaluado por su impacto (incluyendo su impacto en el medioambiente). Esto permitiría a la organización incorporar en su marco la idea de que el desarrollo se enfocaría en el crecimiento económico, pero solo de manera provisional.

La segunda estrategia es la **reconexión de marcos**. En esta, se respetan y conservan ambos marcos, pero se crea un nuevo vínculo entre ellos, por lo que parecen ser complementarios en lugar de incompatibles. En el ejemplo anterior, esto significaría que un lado continuaría viendo la política a través de un marco económico, y el otro desde un marco medioambiental. Sin embargo, el desarrollo podría ser reenmarcado como un medio para mejorar el entorno local, por ejemplo, al facilitarle a la población local la inversión en tecnologías sustentables. Si la agencia pública tuviese que ir más lejos, podría prometer la creación de alguna forma de "impuesto turístico", que se canalizaría a un fondo con este propósito.

La tercera estrategia es la **adaptación de marcos**. En esta, una parte cambia su marco para adaptarse a los aspectos del marco opuesto. La diferencia con la incorporación de marcos es que el nuevo elemento no se "ablanda"; en lugar de esto, el marco existente se modifica sustancialmente como resultado de la adaptación. En el escenario anterior, esto podría ocurrir si la organización tuviera éxito en reenmarcar la idea de desarrollo económico para incluir conceptos más amplios de valor. Por ejemplo, la organización podría argumentar que las personas tendrían una mejor salud mental y capital social si tuvieran un mejor acceso al medioambiente. Podrían señalar que la calidad de vida ya forma parte de las evaluaciones económicas en materia de salud (como en el concepto de "años de vida ajustados por calidad"). Así, la agencia pública podría reenmarcar su idea de lo que significa "desarrollo económico".

Los responsables de la formulación de políticas podrían tratar de ir más lejos y explorar hasta dónde pueden lograr una síntesis de marcos. En esta, no solo se intentan adaptar **marcos alternativos**, sino que también se intentan diseñar políticas de manera que ofrezcan múltiples resultados. El reconocimiento explícito y temprano de diferentes marcos puede permitir a los responsables de la formulación de políticas públicas preguntarse cómo podrían desarrollar una política de manera que, por ejemplo, proporcione resultados tanto económicos como medioambientales. Por lo tanto, en el ejemplo anterior, podría ser posible capturar la ganancia de desarrollo de la explotación de parte del bosque, utilizarla para enriquecer la biodiversidad del resto del bosque y mejorar el acceso para los residentes locales, de manera que puedan disfrutar más de los beneficios -lo que brindaría un mayor beneficio social que la propuesta inicial. Pero esta síntesis requiere que los responsables de la formulación de políticas públicas identifiquen los marcos potenciales por adelantado y que vuelvan a abordar la política para hacer frente a ellos, en lugar de considerar los cambios como mitigantes o complementos al final del proceso.

Estas estrategias muestran que los actores pueden alcanzar resultados mutuamente aceptables al cambiar los elementos de sus propuestas. El reenmarcamiento no se trata simplemente de que una parte trate de persuadir a la otra para que acepte su marco; los mayores beneficios pueden venir de un proceso mutuo de dar sentido al asunto clave de la política.

### 3.2 Asignación de atención

La atención es fundamental en la política y para las políticas públicas. La atención del público puede dirigirse repentinamente a problemas particulares que considera que necesitan una respuesta política. La ciencia del comportamiento se refiere a estos cambios repentinos como "cascadas de atención".<sup>70</sup> Las cascadas de atención pueden ser provocadas por determinados eventos; uno de los más obvios es el terrorismo y la seguridad de las aerolíneas antes y después del 11 de septiembre de 2001. Estas pueden ser intensificadas y sostenidas por el efecto amplificador de la atención de otras personas: "si otros le prestan atención, entonces debe ser importante".

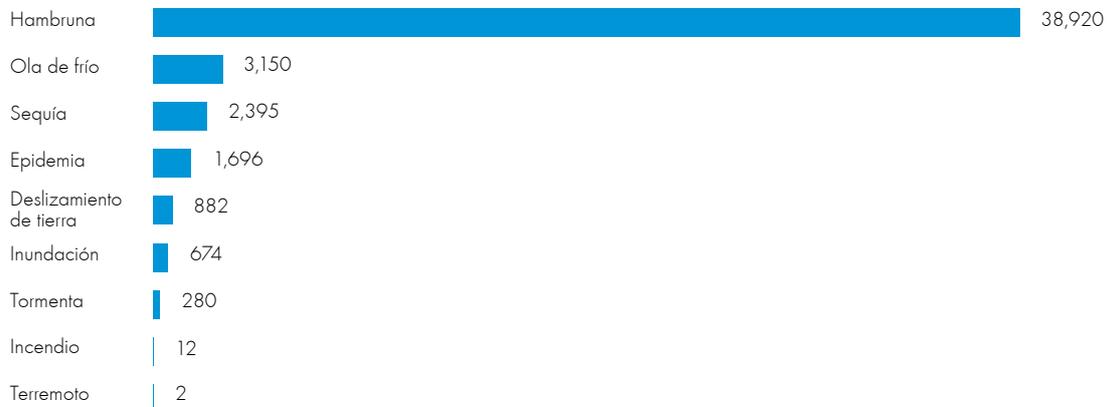
Por supuesto, reconocemos que el hecho de que las personas se preocupen por un tema es muy importante en las democracias, particularmente para los políticos electos. Estas fluctuaciones son una parte esencial de la política, que apunta a crear un alineamiento para la acción en sociedades con intereses divergentes. Dado que la política comprende la formación y reformación dinámicas de alineamientos, es natural que esta produzca movimientos bruscos en la relevancia de los problemas.

La cuestión es que los problemas más influyentes y que más se destacan pueden no ser los más urgentes e importantes (en un sentido no político). Aquí podemos

señalar el "sesgo de disponibilidad": la tendencia a pensar que un problema es importante porque se piensa en ello fácilmente. Un ejemplo es una persona que piensa que viajar en avión es peligroso, pero no en automóvil, porque han visto accidentes aéreos en las noticias, cuando los accidentes viales son tan rutinarios que rara vez atraen la cobertura de los medios de comunicación, por lo que no se piensa en ellos comúnmente.<sup>71</sup> De hecho, la cantidad adicional de estadounidenses que murieron en accidentes viales por preferir conducir a volar después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, superó el número de muertos en los atentados tan sólo tres meses después de estos.<sup>72</sup>

El sesgo de disponibilidad también atrae la atención de los medios, como lo muestra un estudio que examinó la cantidad de cobertura por parte de los noticieros de televisión de 5.000 desastres naturales ocurridos entre 1968 y 2002. Este estudio descubrió que las hambrunas y sequías (que son desastres graduales, centrados en ausencias de recursos) requerían miles de veces más muertes que las erupciones volcánicas o los terremotos (que son desastres repentinos y espectaculares) para recibir el mismo nivel de cobertura (ver Figura 6).<sup>73</sup> Desde el punto de vista de una política programática, todas estas muertes merecen la misma atención. Por lo tanto, el sesgo de disponibilidad puede significar que la atención pública y de los medios no se enfoca en las áreas donde se podría realizar un bien mayor.<sup>74</sup>

**Figura 6:**  
**Número de fatalidades necesarias para recibir tanta atención de los medios de comunicación como una muerte provocada por una erupción volcánica.**



¿Cómo responden los responsables de la formulación de políticas públicas a las cascadas de atención? Lo primero que hay que señalar es que su atención está guiada por heurísticas, al igual que la de todas las personas.<sup>75</sup> Las organizaciones y los individuos sólo pueden procesar una cantidad limitada de información en un momento determinado, y por lo tanto no pueden abocarse a una investigación interminable; necesitan formas simples de filtrar, priorizar y crear agendas.<sup>76</sup>

Por ejemplo, un estudio realizado en base a 14 ministros y líderes de partidos de Bélgica mostró que estos "emplean una serie de reglas prácticas para decidir rápidamente qué importa y qué no"; un ejemplo de ello es la regla de "esperar y ver" (según la cual no reaccionan a la información de forma inmediata, sino que esperan a ver lo que hacen los demás y si el problema se resuelve por sí solo).<sup>77</sup> Otra regla práctica obvia consiste en si un problema está atrayendo la atención de los medios de comunicación (es decir, "debo prestarle atención porque todos los demás lo están haciendo").<sup>78</sup>

Si los responsables de la formulación de políticas también se guían por las heurísticas y las cascadas de atención, ¿cuáles son las implicaciones de esto? La preocupación es que el sesgo de disponibilidad puede hacerlos "sobrerreaccionar" cuando un problema llama repentinamente su atención.<sup>79</sup> Aquí es cuando se destinan recursos desproporcionados a un problema, tal que los costos sobrepasan los beneficios.<sup>80</sup> A este tipo de políticas se les suele llamar, informalmente, respuestas "reflejo" a una aparente necesidad de actuar. Para continuar con el tema anterior, las leyes relativas a la prevención del terrorismo aprobadas después de un ataque se citan a menudo como ejemplos de sobrerreacciones (aunque las opiniones pueden variar acerca de si un cambio es desproporcionado o no).<sup>81</sup>

La otra cara de la sobrerreacción es que los problemas que no llaman la atención pueden experimentar una "falta de reacción política", en la que se incurre en daños debido a una acción insuficiente.

De hecho, algunos ven esto como un ciclo común: el gobierno pasa por alto un problema, los problemas se acumulan, y luego, repentinamente, la atención cambia drásticamente, y el sistema se apresura a reaccionar, a menudo sobrerreaccionando debido al sesgo de disponibilidad.<sup>82</sup> Esto da la razón al dicho apócrifo estadounidense: "El Congreso sabe hacer dos cosas bien: nada y sobrerreaccionar".

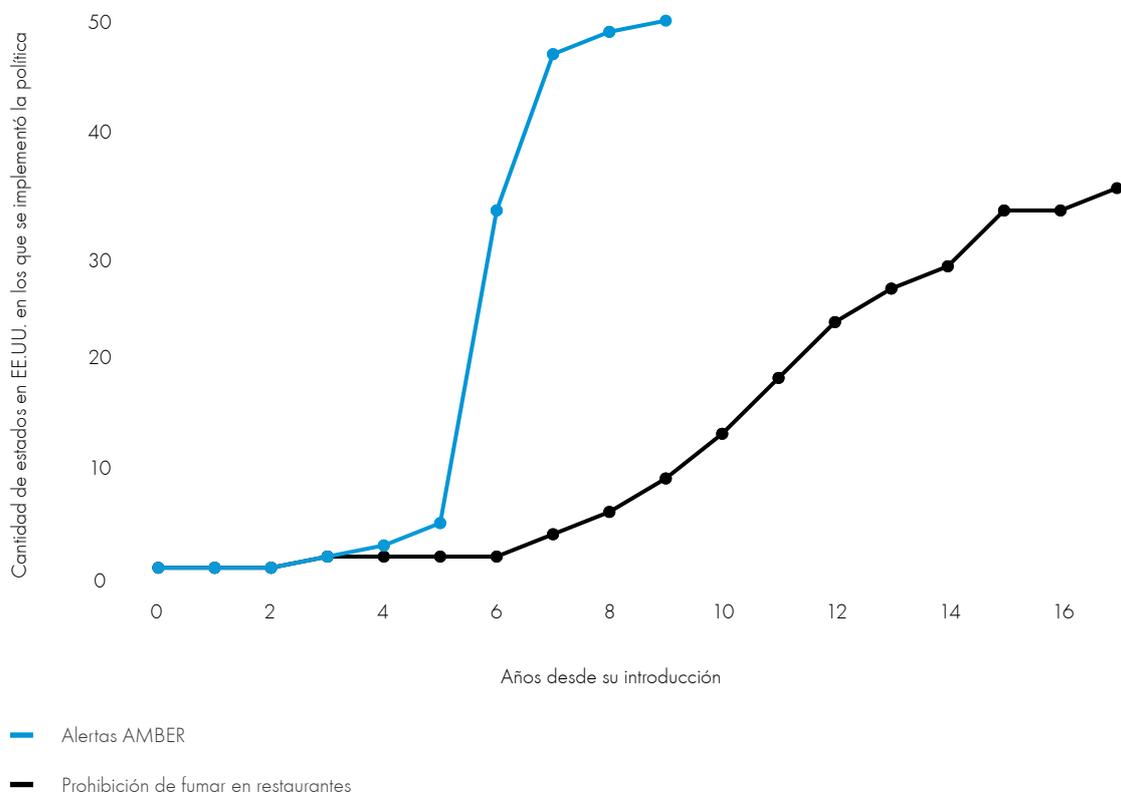
Una vez más, reconocemos que estas reacciones insuficientes y sobrerreacciones pueden ser buenas decisiones estratégicas y políticas. Los responsables de la formulación de políticas públicas pueden reaccionar de manera desproporcionada para señalar un liderazgo político o cambiar los términos del debate a su favor. Por ejemplo, Alemania tomó medidas drásticas para cerrar sus centrales nucleares en respuesta al desastre de Fukushima en 2011. Podría decirse que esto fue una sobrerreacción, porque los riesgos fundamentales no habían cambiado. Pero parte del motivo fue político: tomar una acción drástica para tratar de "adelantarse al debate" y frenar el daño político observado en los recientes resultados de las elecciones estatales.<sup>83</sup> No obstante, nuestro enfoque principal es cómo maximizar el éxito "programático" de una política.

Si el sesgo de disponibilidad hace que los responsables de la formulación de políticas sobrerreaccionen en respuesta a cambios en la atención, también puede afectar qué opciones políticas estos eligen.<sup>84</sup> En otras palabras, los responsables de la formulación de políticas pueden seleccionar una solución simplemente porque viene a la mente con facilidad. Esto puede ocurrir porque ya es conocida ("lo que siempre hacemos") o porque es popular en ese momento ("lo que hacen todos los demás").<sup>85</sup> De hecho, estudios realizados en EE.UU. han demostrado cómo los responsables de la formulación de políticas a nivel estatal pueden ser vulnerables a los "brotes de políticas", en los que copian rápidamente una iniciativa solo porque han notado que los otros lo están haciendo.<sup>86</sup>

Este trabajo cita como ejemplo la adopción repentina de la política AMBER Alert, que permite a las fuerzas de seguridad utilizar los sistemas regionales de transmisión de emergencia para difundir alertas de niños desaparecidos.<sup>87</sup> En 1995 ningún estado utilizaba este sistema; para 2003, todos, excepto tres, lo habían adoptado. El estudio afirma que esto fue impulsado por una cascada de atención entre los formuladores de políticas públicas, en comparación

con la manera en que algunas políticas (como la prohibición de fumar en restaurantes) se extendieron gradualmente a lo largo de muchos años (ver Figura 7).<sup>88</sup> Para ser claros, no estamos diciendo que la política AMBER Alert fuese errónea en sí misma, sino que los brotes de políticas pueden aumentar el riesgo de que las ideas se adopten sin tener en cuenta cómo garantizar su éxito o si son la mejor opción para un contexto particular.<sup>89</sup>

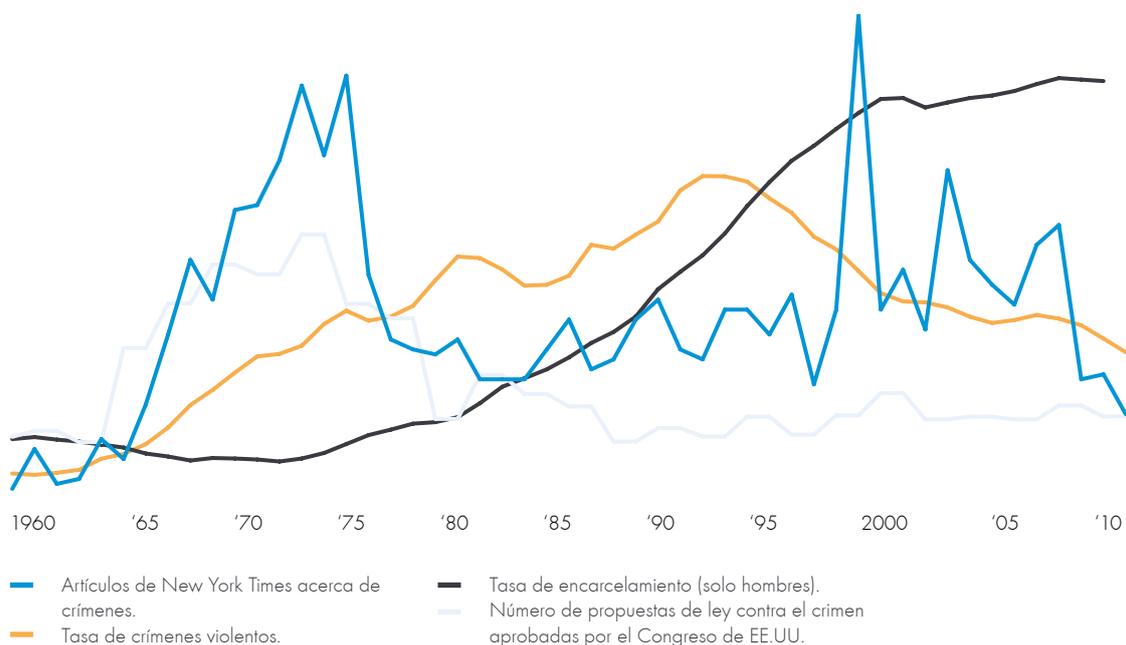
**Figura 7:**  
**Velocidad de adopción de Alertas Amber y la prohibición de fumar en restaurantes según estados en EE.UU.**



Un último aspecto de la atención es el posible surgimiento de una “burbuja de políticas”.<sup>90</sup> Esto ocurre cuando los responsables de la formulación de políticas notan un problema y sobrerreaccionan, y sin embargo, esta sobrerreacción continúa durante un largo período, de manera análoga a una burbuja económica. La atención pública puede luego pasar a otros temas, pero la política sigue en operación. En otras palabras, los responsables de la formulación de políticas pueden dejarse llevar por el entusiasmo

respecto de una idea política en particular, lo que la lleva a cobrar “vida propia” y a desvincularse del problema original. Algunos han señalado como ejemplo la política penal en EE.UU., sugiriendo que el encarcelamiento constituye actualmente una burbuja política, debido a que el gobierno ha continuado invirtiendo en ello a pesar de que las tasas de criminalidad son bajas y están disminuyendo (ver Figura 8).<sup>91</sup>

**Figura 8:**  
**Política de encarcelamiento en EE.UU.: una posible “burbuja política”.**

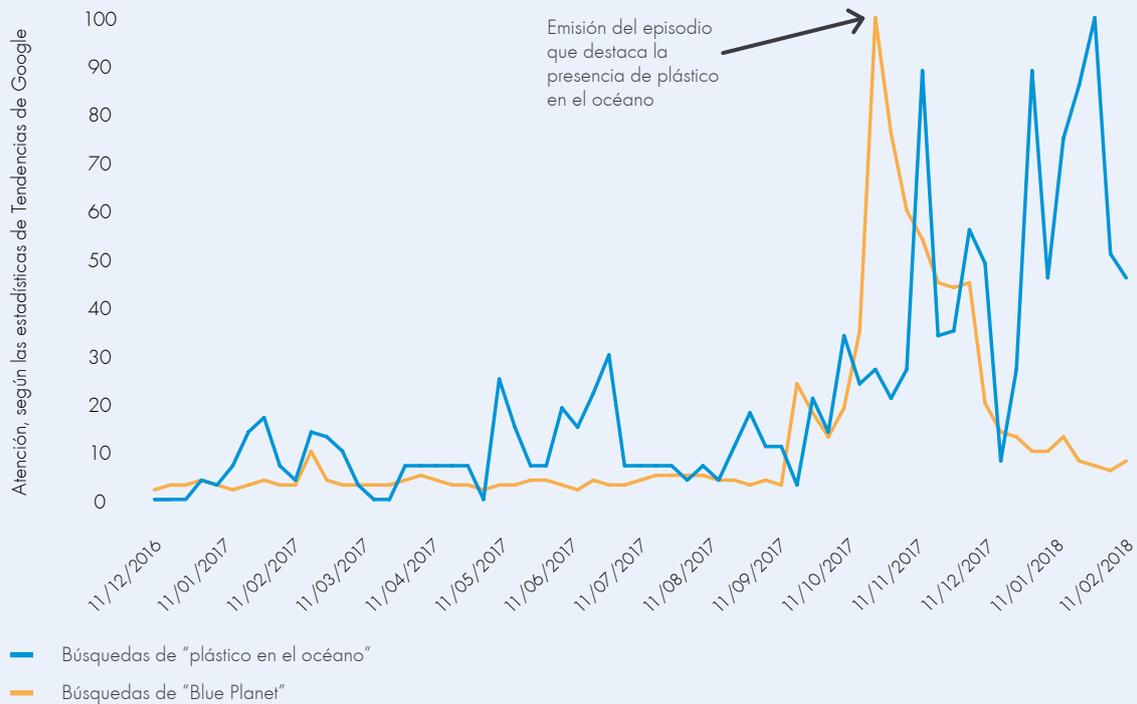


## Propuestas

**Invertir en ventanas de oportunidad.** Algunos aspectos del ciclo de sobrerreacción y falta de reacción en política son muy difíciles de cambiar (por ejemplo, la forma en que funcionan los medios de comunicación). Una vía más fácil es garantizar una inversión a largo plazo para comprender aquellas áreas de políticas que actualmente atraen poca atención, pero que podrían atraer más en el futuro. Tomemos el ejemplo del plástico en el océano. En 2016, la Oficina de Ciencia del Gobierno del Reino Unido identificó “el futuro de los mares” como un área prioritaria para futuros estudios (después de tener discusiones con expertos). Un proyecto

en profundidad fue llevado a cabo a continuación como parte de la función de escrutinio de horizontes de Foresight.<sup>92</sup> Es importante destacar que se creó un grupo interdepartamental en torno al tema, lo que significó que los líderes del proyecto podrían obtener aportes estructurados de varios departamentos, y ayudó a los propios departamentos a comprender la relevancia del problema para sus agendas particulares. El resultado de este trabajo fue que, cuando el problema del plástico en el océano estalló a fines de 2017, como resultado de la serie de televisión de la BBC “Blue Planet II” (ver los datos de las Tendencias de búsqueda de Google en la Figura 9), el gobierno estaba preparado con respuestas sólidas y bien sopesadas.

**Figura 9:**  
**Datos de las tendencias de búsqueda de Google que muestran una cascada de disponibilidad referente a la contaminación de los océanos.**



Gobiernos de todo el mundo han intentado varias configuraciones para promover análisis en profundidad de problemas que pueden llegar a ser apremiantes en el futuro. Entre estas se incluyen: un grupo permanente de asesores expertos; informes anuales de funcionarios independientes, tales como Jefes de Operaciones Médicas; y unidades de gobierno independientes. No obstante, el desafío clave es sensibilizar a los funcionarios y brindarles los incentivos necesarios para acceder a los trabajos ya existentes cuando están bajo presión.

Esto se vincula con asuntos más amplios en el campo de la gestión del conocimiento en el gobierno. Parte del desarrollo de la capacidad para lidiar con desafíos de políticas que surgen rápidamente es garantizar que los gobiernos construyan sólidas redes externas con la academia y otras fuentes de experticia externa.<sup>93</sup> Por ejemplo, en 2016, la Oficina del Gabinete del Reino Unido estableció el equipo Open Innovation Team, que está "dedicado a profundizar la colaboración entre funcionarios y académicos".<sup>94</sup> Estas redes deberían garantizar que los funcionarios accedan con rapidez a ideas y asesorías cuando un problema cobra notoriedad en la agenda política. Ahora bien, reconocemos que uno de los principales desafíos es mantener estos vínculos cuando los funcionarios se mueven de posición.

#### **Aprovechar las cascadas de atención para elevar el perfil de los problemas a largo plazo.**

Se pueden crear cascadas de atención si un problema se presenta de una manera potente y llamativa. Un buen ejemplo reciente en el Reino Unido es el problema antes

mencionado de los residuos plásticos en los océanos y el creciente interés como resultado del programa televisivo "Blue Planet II". La primer ministro se refirió explícitamente al "vívido énfasis" que realizó la serie de televisión acerca de la presencia de plástico en los océanos cuando, un mes después, lanzó un plan medioambiental a 25 años, y un sistema de depósito de botellas plásticas se anunció dos meses más tarde.

Estos movimientos sugieren que los problemas importantes que están "inactivos" pueden atraer la atención de manera súbita si es que se presentan de una forma llamativa. Las potentes imágenes de la serie "Blue Planet" catalizaron la acción de maneras que habían escapado a intentos anteriores de destacar el problema.<sup>96</sup> La conclusión obvia es encontrar formas de presentar los problemas de manera que puedan desencadenar cascadas de atención.

Una objeción podría ser que esta es una estrategia evidente y que muchos grupos de presión ya la han intentado implementar. Sin embargo, es posible que estos grupos no estén aprovechando los estudios científicos existentes que muestran las formas más efectivas de hacer que ciertos problemas políticos sobresalgan (asumiendo que los problemas que promueven realmente merecen una mayor atención).<sup>97</sup> También existe una necesidad apremiante de comprender mejor las heurísticas que los responsables de la formulación de políticas actualmente utilizan para filtrar información, incluidas las formas en que los actores gubernamentales deciden qué es importante.

### 3.3 Sesgo de confirmación

El sesgo de confirmación es la tendencia a buscar, interpretar, juzgar y recordar información de una manera que respalde las opiniones e ideas personales preexistentes.<sup>98</sup> Esto crea tres problemas principales.

Primero, es probable que la gente practique la "exposición selectiva": elegir y enfocarse en la información que confirma las posturas propias, e ignorar o alejarse de aquellas que las contrarían. Un estudio clásico pidió a la gente que escuchara mensajes grabados en cinta que estaban parcialmente ocultos por la estática, otorgándoles la capacidad de eliminar temporalmente la estática al presionar un botón. El estudio descubrió que las personas decidieron quitar la estática de las secciones de la cinta que confirmaban sus opiniones; por ejemplo, los fumadores tenían más probabilidades de quitar la estática de un mensaje que negaba el vínculo entre fumar y el cáncer de pulmón.<sup>99</sup> Cincuenta años después, otro estudio descubrió que la exposición selectiva estaba provocando nuevos patrones de consumo en Facebook.<sup>100</sup> Una revisión general de la evidencia confirma que las personas prefieren exponerse a la información que ratifica sus opiniones, y que esta preferencia se intensifica a medida que tenemos una opinión más férrea.<sup>101</sup> El problema más evidente de esta postura es que existen hechos importantes que pudieran no ser registrados.

Segundo, las personas pueden rechazar activamente la información que entra en conflicto con sus posturas, lo que dificulta que otros puedan ayudarles a cambiar sus puntos de vista al presentarles evidencias y argumentos bien fundamentados. De hecho, los estudios señalan que las posiciones de las personas pueden llegar a ser más extremas y arraigadas después de leer argumentos adversos.<sup>102</sup> Un estudio famoso, llevado a cabo en la década de 1970, presentó a los estudiantes dos estudios científicos: uno que parecía apoyar la pena de muerte y otro que se oponía a esta. Los estudiantes rechazaron el estudio que iba en contra de su opinión previa, y salieron del laboratorio adhiriéndose aún más férreamente a su postura original.<sup>103</sup> Un nuevo estudio ha demostrado que al hacer que usuarios de Twitter sigan una cuenta de Twitter generada algorítmicamente con opiniones políticas opuestas, estos se adhieren a sus posturas originales con aún más fuerza.<sup>104</sup>

**«Al examinar la evidencia... respecto de las conclusiones deseadas, nos preguntamos, '¿Puedo creer esto?', pero en el caso de las conclusiones desagradables nos preguntamos: "¿Debo creer esto?"»**

Thomas Gilovich, *How We Know What Isn't So* (1993) Nueva York, EE.UU.: Free Press, p.84.

Una explicación es que las personas que se encuentran con argumentos adversos experimentan una "disonancia cognitiva": la incomodidad de estar expuesto a dos pensamientos en conflicto. Su reacción es intentar resolver esta incomodidad descartando la idea que desafía su postura inicial, encontrando razones por las que está equivocada, incluso si esas razones no están soportadas por ningún análisis. Este proceso se denomina "razonamiento motivado". Es probable que esto ocurra particularmente con las opiniones en las que las personas se ven especialmente involucradas, es decir, aquellas que tienen razones fuertes para defender.<sup>105</sup>

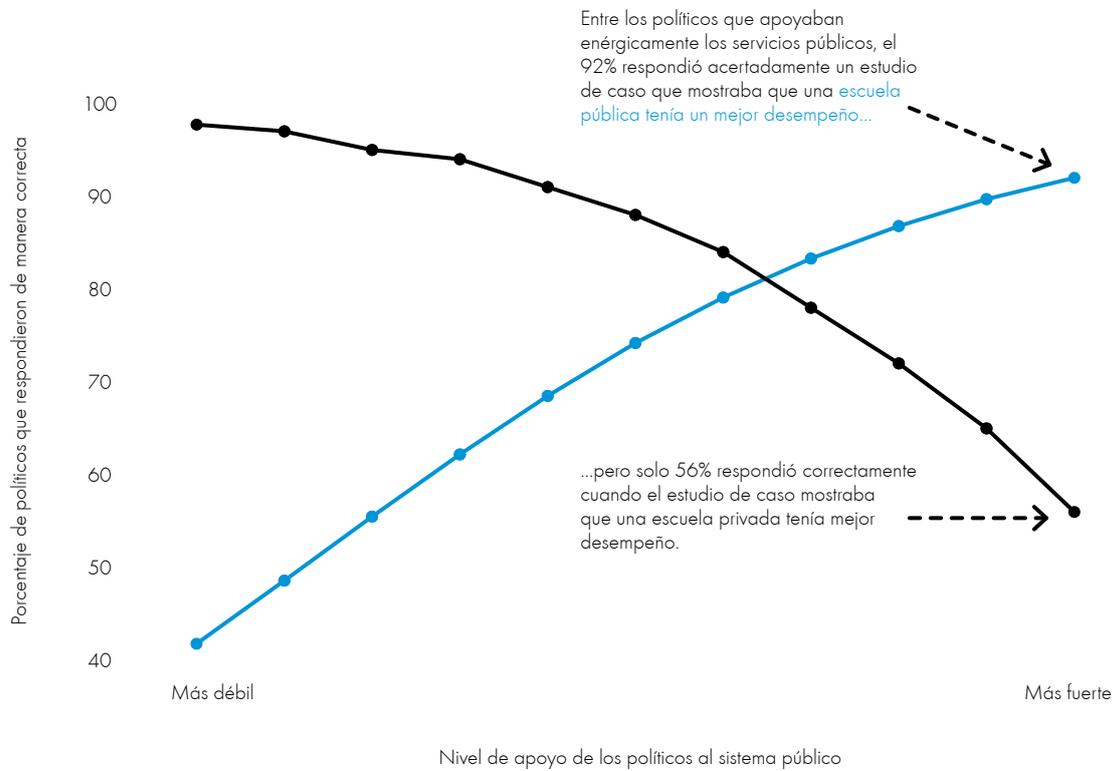
Al mismo tiempo, el sesgo de confirmación no sólo se aplica a posturas tradicionales y bien arraigadas. El apego a una opción u opinión en particular puede formarse con una increíble rapidez.<sup>106</sup> Por ejemplo, en el estudio del "crimen como una bestia/virus" mencionado anteriormente, se descubrió que las personas, posteriormente, buscaron información relacionada con el marco en particular que habían visto: la idea inicial "forzó más información entrante para encajar con la estructura relacional sugerida por la metáfora".<sup>107</sup> El apego se produce incluso cuando las personas saben que han adoptado su postura recientemente, y de forma apresurada y arbitraria.<sup>108</sup>

El tercer problema es que el razonamiento motivado puede, de hecho, reducir nuestra capacidad para comprender e interpretar la evidencia. Un estudio reciente realizado en Dinamarca mostró a 233 políticos locales las estadísticas de satisfacción (hipotéticas) de dos escuelas diferentes y luego les pidió que identificaran aquella que tuviera el mejor desempeño.<sup>109</sup> Alrededor del 75% respondió correctamente cuando las opciones fueron etiquetadas de manera neutra (por ejemplo, "Escuela A" y "Escuela B").

Sin embargo, estos resultados cambiaron drásticamente cuando las opciones se enmarcaron en términos de servicios públicos en contraposición a servicios privados (por ejemplo, "Escuela Privada" y "Escuela Pública"), un tema polémico en la política danesa. La Figura 10 muestra que cuando la respuesta correcta resonaba con las creencias previas del político respecto a los servicios públicos (es decir, cuando el político creía firmemente en el valor de los servicios públicos y la respuesta correcta era que la escuela pública era la mejor), el 92% de los políticos eligieron correctamente. Pero sólo el 56% eligió la opción correcta cuando la respuesta estaba en desacuerdo con sus creencias (es decir, cuando el político creía firmemente en el valor de los servicios públicos y la respuesta correcta era que la escuela privada era la mejor).

Estas elecciones hipotéticas tienen consecuencias en la realidad, pues los políticos que participaron en el estudio eran los responsables de proveer este tipo de servicios locales. Lo que quizás sea aún más preocupante es que cuando a los políticos se les proporcionó más información acerca del desempeño de las escuelas, estos tuvieron, de hecho, un peor desempeño y se apoyaron más en sus posturas previas.<sup>110</sup> Por lo tanto, este problema no puede abordarse simplemente proporcionando más o mejor evidencia para la formulación de políticas.<sup>111</sup>

**Figura 10:**  
**Relación entre las actitudes previas y la interpretación correcta de datos estadísticos entre 233 políticos daneses.**



Un experimento similar, realizado en base a 2.878 empleados del Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, también mostró que el razonamiento motivado deterioraba la capacidad de juicio.<sup>112</sup> Cuando se dieron conjuntos de estadísticas idénticos, el 65% de los profesionales en políticas públicas evaluaron correctamente una pregunta acerca de la efectividad de la crema para piel, pero solo un 45% respondió correctamente cuando la pregunta era acerca de la efectividad de una intervención en el salario mínimo. Una vez más, las creencias previas determinaron los resultados: era mucho menos probable que los funcionarios identificaran correctamente cuándo la intervención del salario mínimo no ayudaba a los trabajadores si es

que también mostraban una fuerte preferencia por una mayor distribución social de los ingresos.

Un aspecto alarmante del razonamiento motivado es que puede tener un efecto mayor en personas que poseen un mayor conocimiento aritmético.<sup>113</sup> Aunque la evidencia no es concluyente, las personas inteligentes pueden verse más afectadas por el razonamiento motivado que las menos inteligentes.<sup>114</sup> Una explicación es que las personas más inteligentes son más capaces de identificar si la evidencia contradice su opinión, y tienen una mayor capacidad cognitiva como para distorsionar, criticar y reinterpretar la información de manera que concuerde con una opinión previa.

## Propuestas

### Separar la evidencia y el diagnóstico de las soluciones.

Quizás el mayor riesgo del sesgo de confirmación ocurre cuando los responsables de la formulación de políticas optan rápidamente por una solución preferida, y luego seleccionan evidencia que respalde esa postura. Una forma de contrarrestar esto es separar explícitamente el diagnóstico o la exploración de la identificación de soluciones. Este fue el enfoque que adoptó la Comisión de Pensiones del Reino Unido, que intentó encontrar una solución duradera a las bajas tasas de ahorro para la jubilación. La Comisión consultó primero acerca de la recopilación de evidencia antes de continuar con la propuesta de soluciones.<sup>115</sup> No obstante, reconocemos que este se trataba de un tipo particular de desafío de política pública: era de relativo largo plazo y operaba desde un punto de vista tecnocrático, y además existía un consenso en que debía estudiarse cuidadosamente. En varias instancias, la formulación de políticas no procede según etapas claramente definidas; en esos casos, las siguientes propuestas podrían ser útiles.<sup>116</sup>

**Considerar lo contrario.** Al evaluar la evidencia, una estrategia efectiva es “considerar lo contrario”. Esto consiste en preguntar “¿habrías realizado el mismo juicio si exactamente el mismo estudio hubiera arrojado resultados contrarios?”. Existe evidencia bastante consistente de que esta estrategia conduce a una evaluación más objetiva de la calidad de la evidencia.<sup>117</sup>

### Exigir transparencia con respecto a la base de evidencia utilizada para la toma de decisiones políticas.

Desde 2016, la organización Sense about Science y el Institute for Government han estado evaluando la transparencia de la base de evidencia producida por los departamentos gubernamentales del Reino Unido para sustentar sus decisiones sobre políticas públicas. Estos han encontrado que las prácticas varían considerablemente entre, y dentro de los mismos departamentos. En cambio, en EE.UU. se requiere que los datos, las fuentes y los métodos utilizados en una Evaluación de Impacto se proporcionen en línea al público, para que otros puedan evaluar el análisis realizado.<sup>118</sup>

Si se exige a los gobiernos ser transparentes respecto a la base de evidencia que usan para tomar decisiones, podrían derivarse dos beneficios principales. Primero, saber que la base de evidencia podría evaluarse externamente puede proporcionar incentivos para alentar a producir una mejor revisión de la evidencia.

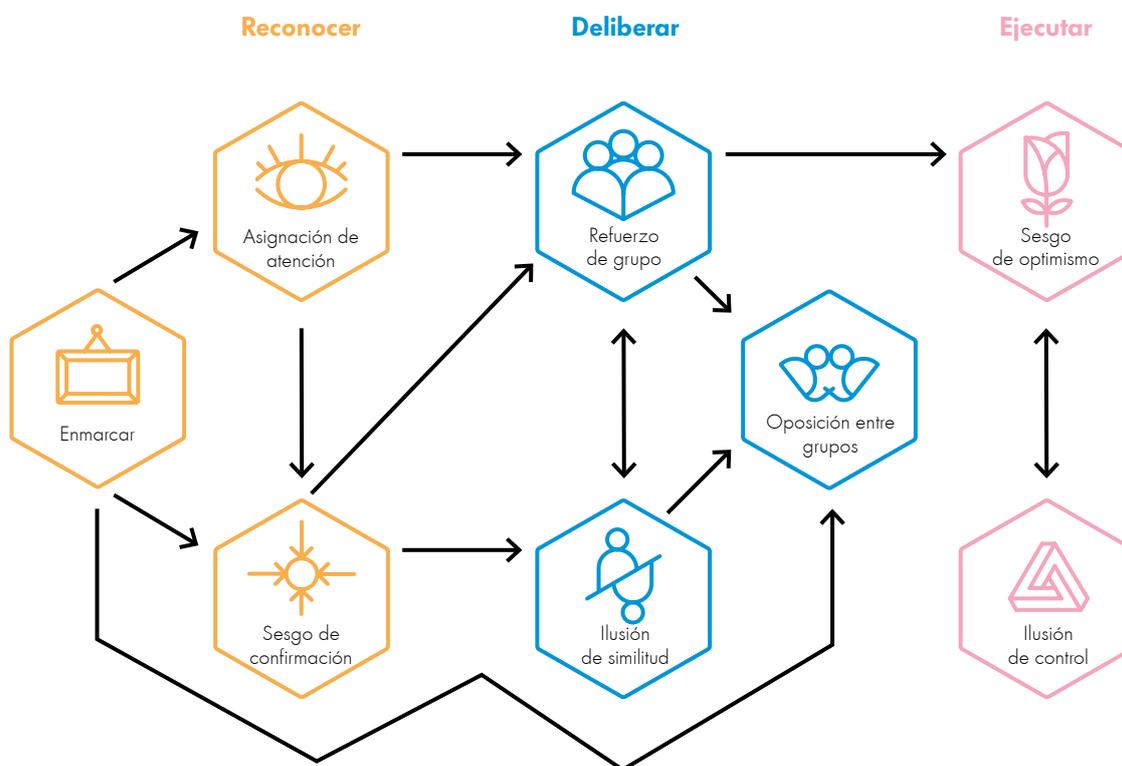
En segundo lugar, la calidad de la evidencia podría mejorarse si expertos externos señalan (por ejemplo) la evidencia que se ha pasado por alto.<sup>119</sup> No obstante, la programación de este escrutinio es muy importante. Debería hacerse, idealmente, mientras la base de evidencia todavía sea un trabajo en proceso y antes que los responsables de la formulación de políticas se comprometan con una decisión. Esto es lo que sucedió en el proceso de dos etapas llevado a cabo por la Comisión de Pensiones. Si la discusión se realiza más tarde, cuando la base de evidencia ya se presenta como un producto terminado que necesita ser defendido, entonces puede comenzar a surtir efecto el razonamiento motivado e incluso las contribuciones útiles pueden ser descartadas si es que parecen socavar la conclusión ya alcanzada.

### Generar oportunidades para cambiar el curso de acción y revisar las suposiciones.

El sesgo de confirmación puede implicar que incluso las propuestas débiles se vuelvan difíciles de descartar. Estos riesgos pueden ser mitigados si se pre-planifican “puntos de quiebre” formales, semejantes a los que se utilizan en la cirugía para prevenir errores médicos, que permitan una auténtica reevaluación de las opciones.<sup>120</sup> (Un punto de quiebre de este tipo podría ser liderado por un equipo rojo, como se propone a continuación). Una objeción obvia es que las presiones políticas provocarán que los responsables de la formulación de políticas estén preocupados por tener que realizar “vueltas en 180 grados”. Pero esto podría ser menos preocupante si el proceso es más abierto, si las opciones se proponen sin una adhesión férrea, y si desde el principio se recibe retroalimentación. El verdadero peligro de una “vuelta en 180 grados” viene con la confidencialidad absoluta, seguida de un compromiso fuerte y repentino. Dicho esto, reconocemos que mantener múltiples opciones abiertas por más tiempo podría generar problemas para la planificación de proyectos.



## 4 / Deliberar



Hasta ahora hemos cubierto la influencia de los sesgos con respecto a si los responsables de la formulación de políticas públicas reconocen la información y las ideas, y cómo lo hacen. Sin embargo, estas ideas no son tratadas por individuos de forma separada: casi toda formulación de políticas involucra discusiones dentro y entre grupos. Existen muchos equipos, redes y coaliciones involucrados en la formulación de políticas. Para que el tema sea manejable, nos hemos enfocado principalmente en los "equipos de formulación de políticas". Por "equipos de formulación de políticas públicas" nos referimos a grupos de personas (funcionarios, generalmente) que se crean o asignan para transformar información en ideas de políticas, o para evaluar ideas de políticas preexistentes y determinar cómo se relacionan con los problemas actuales.

Equipos como estos deberían ofrecer muchas ventajas potenciales. Estos deben permitir a las personas agregar, combinar y cuestionar la información de más fuentes, a partir de lo cual pueden crear una nueva perspectiva que revele mejores soluciones. La confianza en estas ventajas es generalizada dentro del rubro.<sup>121</sup>

Desafortunadamente, la evidencia acerca de los comportamientos y resultados grupales muestra un panorama diferente. Es probable que los aumentos de rendimiento sean insignificantes e inciertos, mientras que la toma de decisiones en grupo puede ser verdaderamente deficiente.<sup>122</sup> Si están lidiando con preguntas que tienen respuestas definidas (por ejemplo, "¿Cuál es la capital de Perú?") entonces los miembros del grupo con más conocimientos suelen desempeñarse mejor por sí solos, mientras que los grupos se desempeñan colectivamente tan bien como sus miembros con un nivel promedio de conocimientos.<sup>123</sup> Sin embargo, los grupos de formulación de políticas no suelen tratar con cuestiones que tienen respuestas correctas claras e indiscutibles. Lo más común es que tengan que generar ideas y emitir juicios. En este caso, la evidencia a favor de los grupos es más débil, como quizá lo demuestra mejor la literatura referente a la "tormenta de ideas".<sup>124</sup> Aunque a menudo se cree que los grupos crean más y mejores ideas que las personas que trabajan por separado, esto no es cierto: en realidad producen menos y peores ideas.<sup>125</sup> Además, como explicamos a continuación, existen algunos sesgos específicos que se crean y amplifican en ambientes grupales: el refuerzo de grupo, la ilusión de similitud y la oposición entre grupos.<sup>126</sup>

## 4.1 Refuerzo grupal

Thomas Hobbes, en uno de los primeros tratados modernos sobre gobierno, reconoció que, en los grupos, los asesores "no actúan según su propia discreción, sino por la elocuencia de otro, o por temor de desagradar a alguno de los que han hablado, o contradecir al conjunto."<sup>127</sup>

Unos 350 años después, muchos estudios han confirmado la observación de Hobbes: los individuos son muy sensibles al comportamiento de los demás miembros del grupo. Una consecuencia de esto es que los grupos suelen terminar estando de acuerdo con lo que sea que la mayoría de los integrantes pensaba originalmente.

Lo preocupante es que existe mucha evidencia que este "miedo a desagradar" reduce las perspectivas y debilita las decisiones.<sup>128</sup> Como se señaló anteriormente, la falta de discusión y de pensamiento divergente se consideran una causa importante en los fracasos de políticas.

Dos factores principales fomentan el refuerzo de grupo.<sup>129</sup> Primero, las personas pueden escuchar a muchos expresar una opinión contraria y pensar que la suya propia puede estar equivocada. ¿Tal vez las otras personas tienen mejor información y buenas razones para pensar de manera diferente? Si bien puede ser útil considerar esta posibilidad, los efectos de esta "influencia informativa" pueden ser tan fuertes que las personas terminan ajustándose a las opiniones de la mayoría, aun cuando son evidentemente erróneas.<sup>130</sup>

Una segunda causa de este tipo de conformidad es cuando las personas no se sienten libres de dar su opinión debido a la presión social. Ellos pueden sentir que los otros, especialmente los líderes, los rechazarán si hablan, y que serán menos estimados, influyentes y recompensados en el futuro.

Así que, aun cuando el grupo (y la política) en su conjunto pudiesen beneficiarse de su conocimiento, la mejor estrategia a nivel personal es no cuestionar la opinión aceptada por los demás. Esto fue considerado una de las razones por las que los problemas que surgían en el sitio web de la ley de atención de salud Affordable Care Act no se hacían llegar al Presidente Obama, por ejemplo.<sup>131</sup>

### Los grupos generan problemas inesperados

La influencia de la mayoría en los grupos puede llevar a problemas que no son tan evidentes.<sup>132</sup> Por ejemplo, los estudios señalan que:

**Los grupos se enfocan en lo que la mayoría de las personas ya saben.** Mientras más miembros de un grupo poseen un dato, más influencia ejerce este sobre las decisiones del grupo, independientemente de su calidad o importancia efectivas. Esto se ha denominado "efecto del conocimiento común".<sup>133</sup> Esto ocurre en parte porque las personas parecen sentir mayor afinidad por otros miembros del grupo si pueden hablar de información que comparten.<sup>134</sup> Como resultado de esto, aquellas perspectivas importantes que sólo poseen unas cuantas personas u organizaciones pueden no ser compartidas.<sup>135</sup>

### Las discusiones pueden provocar que los puntos de vista del grupo sean más extremos.

Cuando las personas expresan opiniones que coinciden con la mayoría, esos puntos de vista se refuerzan colectivamente, y se vuelven más fuertes y extremos.<sup>136</sup> En grupos homogéneos, los puntos de vista pueden volverse más extremos debido a que las personas gravitan en torno a posturas que claramente representan la identidad del grupo.<sup>137</sup> Por ejemplo, un equipo de políticas de salud puede querer presionar por la implementación de las medidas más fuertes para mejorar la salud porque consideran que esa es su misión.

### Las contribuciones iniciales pueden tener una gran influencia en la opinión del grupo.

Si las personas están tomando ejemplos unas de otras, entonces ser el primero en hablar o lograr establecer la agenda y suministrar los documentos de apoyo, puede tener un gran impacto en los resultados.<sup>138</sup> Las decisiones del primer participante, aunque sean marginales, pueden crear efectos dominó en los que las siguientes personas coincidirán con sus propuestas (tanto a través de la influencia de la información como de la presión social).<sup>139</sup> El resultado puede ser que unos pocos participantes logren que una idea débil crezca hasta ser una propuesta popular sin siquiera haber sido ponderada a fondo.

Los funcionarios gubernamentales pueden estar particularmente expuestos a estas presiones sociales. Esto se debe a que es más probable que ocurran este tipo de presiones en grupos homogéneos, que han sido comunes en las organizaciones gubernamentales (aunque esto está cambiando),<sup>140</sup> y porque las instituciones burocráticas son a menudo formales y jerárquicas, lo que inhibe la confrontación y la discrepancia.<sup>141</sup> Muchos de los ejemplos existentes se refieren a decisiones de política exterior. Por ejemplo, la Encuesta Chilcot acerca del despliegue de las fuerzas militares del Reino Unido en Irak, encontró en repetidas ocasiones evidencia de que las propuestas de políticas públicas no fueron discutidas lo suficiente (o no se discutieron en absoluto) a medida que se presentaban.<sup>142</sup>

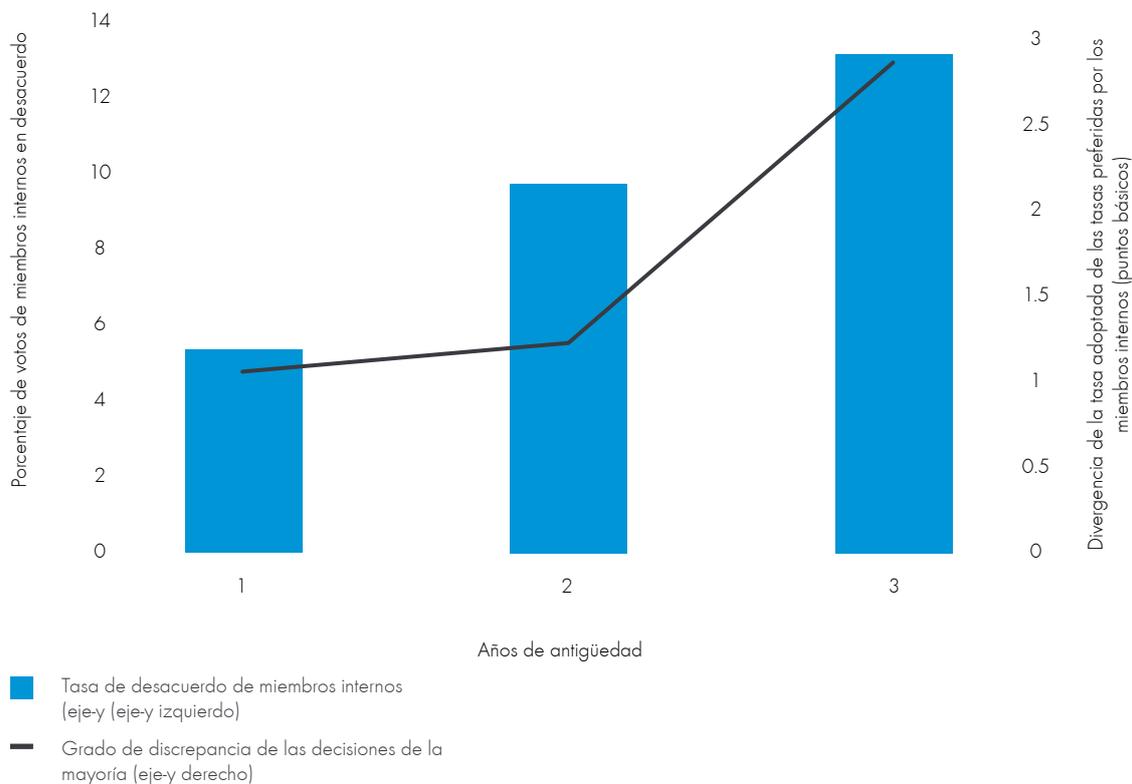
Sin embargo, puede ser difícil encontrar ejemplos reales de dinámicas de grupos en el ámbito de las políticas públicas, debido a que no es común que las discusiones grupales de los responsables de la formulación de políticas se registren y se hagan públicas.<sup>143</sup> No obstante, una clara excepción son las discusiones de los miembros de los comités de los bancos centrales, que están cada vez más sujetas al registro público.<sup>144</sup> El Comité de Política Monetaria del Banco Central de Inglaterra incluye cinco miembros internos (que han forjado su carrera en el Banco Central) y cuatro miembros que son expertos externos. El Comité fija la tasa de interés a corto plazo; si un miembro no está de acuerdo con la opinión de la mayoría, puede emitir un voto de desacuerdo.

Curiosamente, un análisis de las votaciones de 1997-2008 muestra que la frecuencia con la que los miembros internos discreparon aumentó a medida que cumplían su período de tres años (de 5,5% a 13,5%).<sup>145</sup> En cambio, la frecuencia de desacuerdo de los miembros externos comenzó a una tasa mucho más alta y no cambió con el tiempo. Ver la Figura 11.

Una explicación puede ser que los miembros internos eran más susceptibles a la influencia de la mayoría cuando empezó su período como integrantes del comité.<sup>146</sup> Esto puede deberse a efectos informativos (en un nuevo entorno, las personas pueden estar más abiertas a la posibilidad de que los juicios de otros influyan en los juicios personales) o a la presión social (las normas existentes de una institución jerárquica pueden sesgar a las personas hacia la conformidad).<sup>147</sup>

La pregunta interesante es por qué el desacuerdo aumentó con el tiempo. Una explicación plausible es que la dinámica grupal ayudó de hecho a que estos miembros internos fueran más abiertos e independientes en su forma de pensar. El alto desacuerdo de los miembros externos podría haber sido un factor importante para esto. Por lo tanto, este ejemplo muestra que los grupos, cuando cuentan con las estructuras y los miembros apropiados, pueden incrementar el pensamiento divergente.

**Figura 11:**  
**Tasa de desacuerdo de miembros internos del Comité de Política Monetaria del Banco de Inglaterra, por años de antigüedad.**



### Propuestas

#### Crear vías que propicien opiniones diversas antes, durante y después de las discusiones de grupo.

Es más fácil resistir la influencia de la mayoría fuera de las discusiones grupales, especialmente en el caso de aquellas organizaciones en las que existe una cultura de cortesía. Por lo tanto, los equipos de políticas podrían plantear una serie de preguntas de forma anónima a través de un Formulario de Google o un medio semejante, antes y después de las discusiones de políticas, creando la oportunidad de que se capturen puntos de vistas divergentes (y que esto se lleve a cabo con una pérdida mínima de presencialidad). Una forma más desarrollada de esta idea fue el Fondo de Políticas Contestables del Reino Unido, que proporcionó fondos ajustados para intentar dar a los ministros acceso directo a asesoramiento político externo.<sup>148</sup>

Durante la discusión propiamente tal, se les podría ofrecer a los participantes nuevas formas de elegir qué ideas desean desarrollar o cuáles quieren responder, pues, de lo contrario, la atención del grupo se enfoca de manera poco eficiente en una sola idea a la vez. Por ejemplo, Behavioural Insights Team (BIT) ha desarrollado un proceso de ThinkGroup en el que todos los participantes contribuyen anónimamente a un solo documento en línea a la vez. Esto permite que las personas interactúen y sigan sus propias líneas de pensamiento: nuestra incapacidad para hacerlo en las reuniones tradicionales de tormenta de ideas es la razón por la cual estas producen malos resultados.<sup>149</sup>

Finalmente, podríamos invertir más en otras opciones que permitan la discusión dentro de las reuniones. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa del Reino Unido, admitiendo que el “pensamiento de grupo” ha afectado en el pasado a varios planes militares, ha publicado una Guía para la Discusión Razonable que ayuda a discrepar de manera constructiva.<sup>150</sup>

### **Explorar alternativas a las reuniones**

**convencionales.** Muchos gobiernos aún esperan que las decisiones se tomen en reuniones presididas de manera formal, con agendas y procesos establecidos. Esto puede cerrar el debate con el fin de aprobar una agenda, y otorga una importancia desproporcionada a quienes controlan la agenda. Ya existen algunos ejemplos de enfoques tipo taller que se están utilizando, sobre todo en el ámbito del diseño de servicios. No obstante, los responsables de la formulación de políticas públicas deberían estar provistos de habilidades que les permitan diseñar y facilitar debates mucho más abiertos en los talleres, y también debería alentarse a los ministros a discutir las políticas gubernamentales en foros que sean diferentes de las reuniones de comités convencionales. Al hacerlo, se podrían modificar algunos de los comportamientos automáticos que se han terminado por asociar con el formato de las reuniones tradicionales.

**Reunir equipos que sean cognitivamente diversos.** Los equipos cuyos miembros abordan los problemas de manera diferente suelen desempeñarse mejor, especialmente en tareas que requieren creatividad. Muchas organizaciones ya se encuentran invirtiendo en aumentar la diversidad de sus equipos en términos de raza, género y estatus socioeconómico. Si bien la evidencia no es clara en este punto, este tipo de diversidad podría ayudar a incorporar diferentes perspectivas.<sup>151</sup> Aun así, puede que todavía se dé una tendencia a reclutar personas con formas de pensar similares, en particular porque muchas organizaciones del sector público contratan utilizando un único proceso que privilegia cierta manera de enfocar los problemas. Existe evidencia de que introducir una diversidad de perspectivas mejora la resolución de problemas, siempre y cuando se puedan minimizar las tensiones interpersonales.<sup>152</sup> Por lo tanto, se debe ayudar a los directores a identificar de qué manera difieren los miembros del equipo en cuanto a sus enfoques de resolución de problemas, y a buscar, siempre que sea posible, una variedad de enfoques a la hora de componer los equipos. En el Reino Unido, la propuesta de desarrollar hasta 50 pruebas psicométricas nuevas para funcionarios públicos puede que ayude a lograr este objetivo.<sup>153</sup>

## **4.2 Ilusión de similitud**

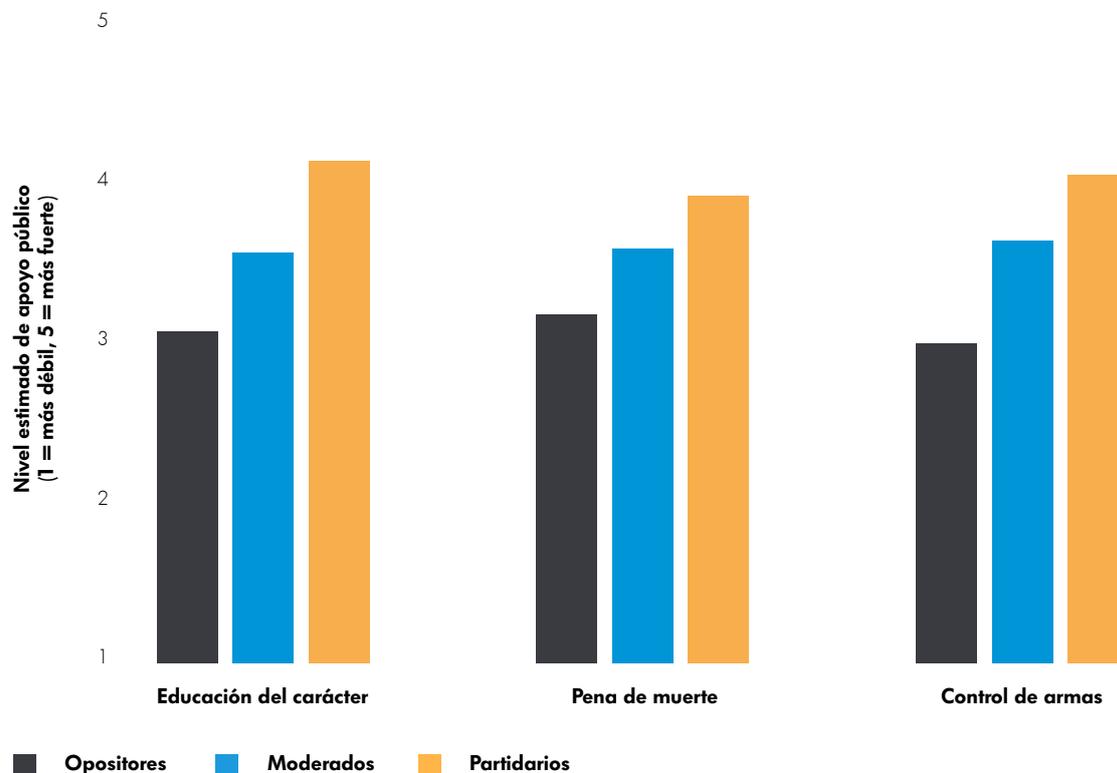
Cuando los responsables de la formulación de políticas públicas están expuestos a presiones para adecuarse a un grupo de pares (que están dedicados a lograr un objetivo determinado), es más probable que experimenten una “ilusión de similitud”.<sup>154</sup> La ilusión de similitud ocurre cuando los responsables de la formulación de políticas sostienen a) suposiciones erróneas acerca de lo que la gente piensa o sabe, y b) predicciones erróneas acerca de cómo van a actuar las personas.

En el primer caso, los responsables de la formulación de políticas pueden creer que más personas que las que realmente son comparten sus opiniones o actitudes con respecto a un tema. El proceso de pensamiento es el siguiente: alguien piensa que, personalmente, tiene actitudes, creencias y prioridades imparciales, porque ve el mundo de manera objetiva, y, por lo tanto, cree que las otras personas pensarían de la misma manera si tuvieran acceso a esta misma información y la procesarán con una apertura de mente.<sup>155</sup> En otras palabras, los

responsables de la formulación de políticas no se dan cuenta de la cantidad de veces que asumen que otros comparten sus puntos de vista. Esta tendencia se llama “efecto de falso consenso”, y es una tendencia fiable y generalizada.<sup>156</sup>

Por ejemplo, un estudio en línea comparó el apoyo personal de los estadounidenses a tres políticas controversiales con sus estimaciones de apoyo público para esas medidas.<sup>157</sup> Primero, se pidió a los encuestados que calificaran su apoyo en una escala de cuatro puntos (1 - se opone tajantemente, 4 - apoya fuertemente) a a) enseñar ética y moral en las escuelas públicas, b) la pena de muerte para los condenados por asesinato, y c) el registro y licencia de todos los revólveres nuevos vendidos en EE.UU. Más tarde, se les pidió que estimaran la proporción de ciudadanos estadounidenses que favorecerían estas políticas (desde 1: menos del 20%, a 5: más del 80%; con intervalos de 20% entre sí). La figura 12 muestra los resultados, que son bastante claros. Para cada una de las tres políticas, mientras más a favor de una estaban los participantes, más pensaron que otros también lo estarían.

**Figura 12:**  
Las opiniones personales sesgan las percepciones acerca del apoyo público a las políticas.



**El cierre de las minas de carbón: la incapacidad de comprender de qué manera será recibida una política.**

En 1992, el gobierno del Reino Unido anunció un plan para cerrar 31 de las minas de carbón del país, lo que generaría la pérdida de 30.000 empleos: un cambio masivo en la industria nacional. El ministro responsable, Michael Heseltine, argumentó que los cierres eran inevitables debido a “la implacable presión de la caída del carbón en el mercado”.<sup>158</sup> No obstante, la reacción pública frente a la decisión fue rápida y brutal. Los periódicos acusaron al gobierno de intentar destruir la industria, mientras que otros políticos del partido Conservador, en ese entonces en el gobierno, consideraron que los mineros habían sido traicionados, y al cabo de unos días, 200.000 personas marcharon por Londres en señal de protesta. El gobierno se vio obligado a cancelar diez de los cierres y a posponer los restantes. Días después, este tuvo que retractarse aún más, y el Primer Ministro ordenó una consulta amplia acerca de las políticas energéticas nacionales.<sup>159</sup>

¿Por qué los responsables de la formulación de políticas fallaron en anticipar esta reacción? Algunos documentos de archivo publicados recientemente sugieren varias razones.

Primero: los efectos de enmarcamiento. Michael Heseltine enmarcó sus acciones como fiscalizador de

“la próxima gran privatización ganadora del favor popular”, y no se dio cuenta de que el público adoptaría un marco completamente diferente de su persona como “el sepulturero de la industria del carbón”.<sup>160</sup>

Segundo: el supuesto de que la mayoría de las personas ya esperaba o aceptaba el cierre de las minas, es decir, que la gente compartía la opinión de los responsables de la formulación de políticas. Un documento que señalaba que era probable que ocurrieran los cierres ya se había filtrado, no obstante, este había tenido una “respuesta bastante débil”.<sup>161</sup> Esto “indujo” al gobierno a considerar que una reacción similar podría darse de nuevo.<sup>162</sup> Tal y como Heseltine reconoció veinticinco años después, “no pensé que esto podría tener el gran impacto que antes había pensado que podía tener”.<sup>163</sup>

Tercero: el fracaso en reencausar la atención lejos de los conflictos internos. Durante varios meses, el Departamento de Comercio e Industria (DTI, por sus siglas en inglés) había estado presionando a la Tesorería del Reino Unido para que ofreciera términos de compensación más generosos para los mineros. La tesorería se resistió enérgicamente, pero finalmente Heseltine consiguió un paquete de 1.000 millones de libras esterlinas: más de 30.000 libras esterlinas por minero. Puesto que esta batalla había ocupado gran parte de la atención de los responsables de la formulación de políticas, estos pensaron que la reacción se concentraría en los “términos decentes” que habían obtenido.<sup>164</sup>

Cuarto. El sesgo de confirmación. Un análisis contemporáneo hecho a petición del Primer Ministro lo expresó de la siguiente manera: "Los oficiales [del DTI] quedaron cautivos de sus prejuicios tempranos, de modo que, llegado el verano, no pudieron detenerse y preguntarse a sí mismos a intervalos regulares si lo que estaban proponiendo seguía siendo sensato".<sup>165</sup>

Finalmente: el refuerzo grupal. El equipo de políticas "quedó hipnotizado por los detalles del proceso y

falló en tomar una cierta distancia para mantener la amplitud del contexto y las implicaciones a la vista". El ministro involucrado también "se permitió a sí mismo quedar cautivo sin oponer resistencia al impulso de las propuestas del Equipo del Carbón".<sup>166</sup> Además, como el plan había sido "celosamente guardado" y no se había compartido ampliamente en el gobierno, hubo poca discusión externa que pudiese haber advertido la potencial intensidad de la reacción".<sup>167</sup> Nos gustaría agradecer a Nicholas Jones por su ayuda en este caso de estudio.

Otro problema es que la ilusión de similitud puede hacer que los responsables de la formulación de políticas sobrestimen la cantidad de personas que entenderán o adoptarán una nueva política. Los responsables de la formulación de políticas, que suelen estar profundamente inmersos en los detalles, pueden asumir que el público también prestará atención a la política, se informará acerca de lo que trata de hacer, y la apoyará; y puede que ninguna de estas cosas sea cierta.

Una sencilla ilustración de este problema proviene de un estudio en el que las personas intentaban comunicar canciones conocidas a otras personas simplemente percutiendo el ritmo.<sup>168</sup> El grupo que percutía los ritmos esperaba que los oyentes reconocieran la canción el 50% del tiempo cuando en realidad, sólo acertaron un 2.5% del tiempo. Curiosamente, esto no se debió a que las personas sobrevaloraran su habilidad: los resultados fueron los mismos incluso si la persona conocía la canción, pero estaba viendo a otra persona tocarla. Las personas fallaron en reconocer qué tan diferente era la situación o la experiencia del oyente con respecto de la suya.

Fallas similares ocurren en la formulación de políticas, particularmente cuando existen pocos aportes externos dentro del proceso.<sup>169</sup> Un buen ejemplo de percepciones erróneas lo proporciona un estudio reciente acerca del poder de las opciones por defecto en la educación.<sup>170</sup> Este estudio asignó a los padres de los estudiantes, de manera aleatoria, tres formas diferentes de inscribirse en un sistema de apoyo educativo, que funcionaba por mensaje directo:

- **Estándar.** Se envió un mensaje de texto a los padres diciendo que podían adoptar la tecnología al inscribirse en un sitio web (práctica estándar).
- **Simplificado.** Se dijo a los padres por mensaje de texto que podían inscribirse simplemente respondiendo con la palabra "Inicio".
- **Inscripción automática.** Se dijo a los padres por mensaje de texto que podían optar por salir del servicio respondiendo con la palabra "Detener".

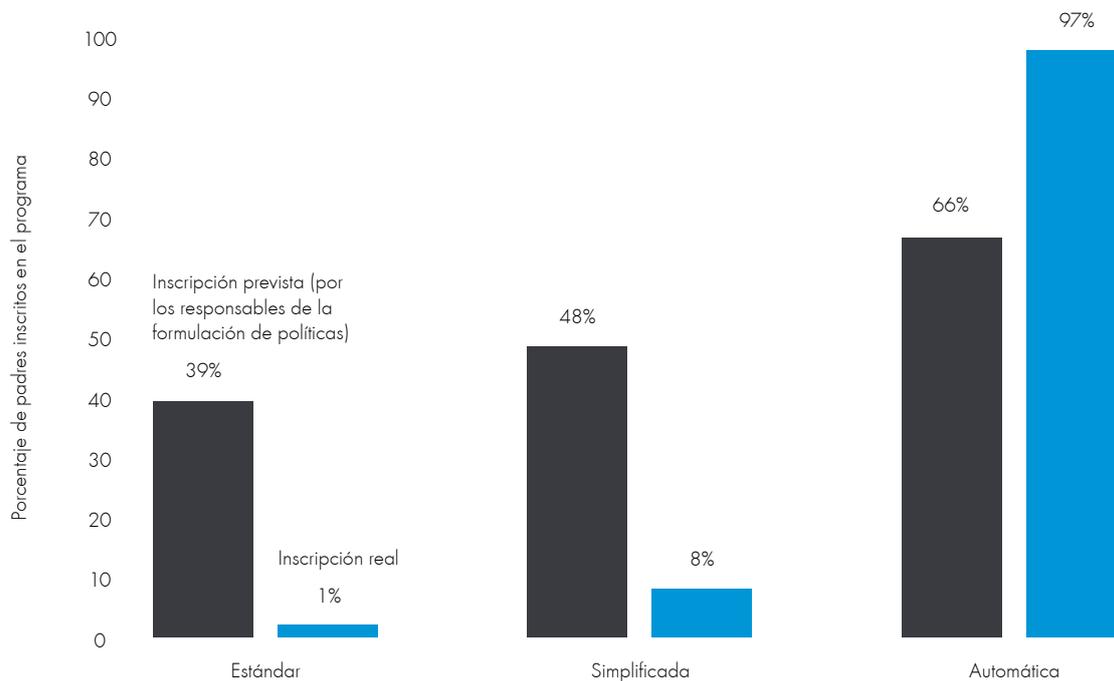
Los resultados muestran que hubo un efecto extremadamente fuerte para la inscripción automática: las tasas de inscripción fueron del 1% para el grupo Estándar, del 8% para el grupo Simplificado y del 96% para el grupo de Inscripción Automática.

No obstante, el estudio también encuestó a 130 responsables de la formulación de políticas educativas (por ejemplo, profesores y administradores experimentados) para descubrir qué tan efectivo creían que sería cada enfoque. La Figura 13 muestra que estos expertos predijeron una captación del 39%, 48% y 66%, es decir, muy por debajo de las tasas reales. Por ejemplo, sobrestimaron la tasa de aceptación del grupo estándar en 38 puntos porcentuales y subestimaron la efectividad del grupo de inscripción automática en 31 puntos porcentuales. Este no es un error de percepción insignificante: el grupo de Inscripción Automática terminó con puntajes más altos en las pruebas y una tasa de reprobación de asignaturas un 10% más baja.

Nuestra opinión acerca de este estudio es que los responsables de la toma de decisiones sobrestimaron el grado de compromiso de los padres y no previeron que estos últimos podrían no querer hacer ni siquiera una mínima cantidad de esfuerzo para inscribirse.

De hecho, pensamos que los responsables de la formulación de políticas a menudo sobrestiman la participación del público en sus iniciativas (ver recuadro). Esto se debe a que han pasado demasiado tiempo pensando en la política y discutiéndola con otras personas que se desempeñan en una posición similar.

**Figura 13:**  
**Aceptación de innovación educativa vs. aceptación prevista por los responsables de la formulación de políticas.**



***The Green Deal: las expectativas acerca del comportamiento pueden no coincidir con la realidad***

The Green Deal ("Pacto Verde") fue una política del Reino Unido introducida en 2011 por el entonces Departamento de Energía y Cambio Climático. Esta fue diseñada para abordar lo que los economistas percibían como una falla del mercado: la baja inversión de los hogares en eficiencia energética. La idea era simple. Se supuso que la barrera para la inversión era que las personas tenían que pagar por adelantado las medidas de eficiencia energética (mejor aislamiento, nuevas calderas, etc.) pero solo obtenían beneficios en el largo plazo.

En lugar de obligar a las personas a realizar ese gran pago por adelantado, The Green Deal ofrecería una evaluación de las medidas que las personas podrían tomar para mejorar la eficiencia energética de sus viviendas, ofrecería un préstamo para cubrir esos costos y luego permitiría su amortización mediante recargos en las facturas de energía, asumiendo que esas facturas serían menores debido a las medidas de eficiencia.

No obstante, en la realidad, tomó el préstamo apenas una fracción de lo previsto. El programa tenía sentido desde el punto de vista económico, pero los responsables de la formulación de políticas no previeron que la forma en que se diseñó ponía obstáculos en la vida de las personas. El programa requería una serie de pasos (desde generar conciencia hasta la organización de una evaluación para obtener un préstamo) para poder ser llevado a la práctica. Por ejemplo, solo la mitad de las personas que solicitaron planes de financiamiento finalizaron el proceso de obtención de un préstamo.<sup>172</sup> Aunque el departamento correspondiente había reunido evidencia acerca de lo que la gente quería, esta evidencia no estaba totalmente integrada en el diseño de la política, con la consiguiente falta de "comprensión del comportamiento de los grupos objetivos del programa".<sup>173</sup>

## Propuestas

**Incentivar la participación política a lo largo del proceso de toma de decisiones.** Las perspectivas que los políticos pueden extraer de sus electores pueden funcionar como un buen antídoto para la ilusión de similitud.

Los políticos pasan mucho tiempo hablando con diversos grupos de la sociedad, y posiblemente han sido elegidos porque entienden cómo piensan y sienten los demás. Sin embargo, los políticos electos a menudo consideran que su involucramiento en la formulación de políticas es insuficiente, y ocurre demasiado tarde o en formatos excesivamente estructurados. Como dijo un Secretario de Estado del Reino Unido, "Gran parte de las políticas llegan hasta el Ministro de manera prefabricada... a menudo no se cuenta con opciones reales".<sup>174</sup>

Este riesgo se puede reducir asegurando contribuciones de enfoque político durante el proceso de desarrollo de opciones (en lugar de al inicio o ya hacia el final). Sin embargo, esto requeriría que los funcionarios públicos estén dispuestos a tener conversaciones con los ministros que impliquen cierto grado de incertidumbre y sin contar con toda la evidencia. En muchos gobiernos, esto iría en contra de la cultura burocrática predominante.

**Considerar los escenarios de "nulo interés".** En el caso de que los responsables de la formulación de políticas sobrestimen el interés del público en una política, nosotros pensamos que esto puede abordarse mediante dos sencillos experimentos mentales: uno es preguntar: "¿qué sucede si no hay interés o entusiasmo por lo que ofrecemos?". El segundo es preguntar: "¿por qué las personas se molestan en hacer algo de manera diferente?". Estas preguntas deberían actuar como controles para que sea menos probable que los responsables de la formulación de políticas hagan suposiciones poco razonables y que, por el contrario, sea más probable que desarrollen planes de contingencia para hacer frente a una baja aceptación o a reacciones débiles. Las respuestas también pueden sugerir cambios en el diseño de las políticas para incorporar medidas tempranas a fin de atraer la atención y generar impulso.

**Incorporar perspectivas más amplias desde las primeras etapas del proceso.** Hay formas estructuradas de ayudar a los responsables de la formulación de políticas a comprender si sus suposiciones se comparten en general. Los jurados de ciudadanos y otras instancias deliberativas pueden proporcionar evidencia convincente de las opiniones de las personas acerca de un tema, que pueden ser complejas y matizadas.<sup>175</sup> Estas instancias deben realizarse antes de que se tomen decisiones políticas importantes, para que sean lo más útiles posible.

### 4.3 Oposición entre grupos

La oposición entre grupos es cuando los miembros de un grupo rechazan los argumentos que provienen de otro, aunque estos argumentos sean buenos. Esto puede suceder cuando el refuerzo de grupo y la ilusión de similitud fortalecen la impresión de un formulador de políticas públicas de que su propuesta y sus perspectivas son las correctas. Si alguien no está de acuerdo, esto debe ser debido a que son incompetentes, mal intencionados o se encuentran sesgados, y es particularmente fácil pensar de este modo si se ve a los otros como pertenecientes a un grupo diferente. Incluso los argumentos sólidos pueden ser descartados, como resultado de esto, debilitando la política ulterior.

Subyacente a este problema es la manera en que nos identificamos como "dentro de un grupo", en contraste con aquellos que están "fuera de un grupo".<sup>176</sup> Tendemos a creer que los grupos con los que nos identificamos son mejores que los otros. Tal es el caso, incluso cuando a) existe evidencia sólida de que no es así, o b) los grupos se acaban de crear, y, por lo tanto, no tenemos un vínculo previo con ellos.<sup>177</sup>

Esta fuerte identificación implica que, cuando los grupos tienen que cooperar, las personas se muestran sesgadas hacia su grupo.<sup>178</sup> De hecho, la evidencia muestra que cuando los grupos interactúan entre sí son menos cooperativos y más competitivos que cuando la interacción ocurre a nivel de individuos.<sup>179</sup>

Por ejemplo, un estudio creó un juego en el que los participantes compitieron para ganar un premio toda vez que incurrieran en gastos innecesarios. Los niveles de gasto eran mucho más altos si la competencia era a nivel grupal que a nivel individual, y en ambos casos eran mayores de lo que un análisis racional podría haber predicho.<sup>180</sup> En otras palabras, la oposición entre grupos puede llevar a resultados deficientes y a una mayor toma de riesgos.

Otra causa de estas dinámicas de grupo es la forma en que percibimos nuestras propias opiniones. Como se señaló anteriormente, las personas a menudo creen que son imparciales, y que los demás pensarían de la misma manera que ellas si es que se les proporcionase la misma información con la que ellas cuentan. Si la otra parte no piensa de la misma manera, entonces nuestra reacción preferida es no reconsiderar nuestras propias opiniones (aquí comienza a surtir efecto el sesgo de confirmación). En cambio, intentamos encontrar formas de denigrar a quien se nos opone.<sup>181</sup> Esto sucede porque nos resulta difícil mantener simultáneamente una imagen positiva de nosotros mismos y una imagen positiva de alguien que no está de acuerdo con nosotros.<sup>182</sup>

La forma en que esta desacreditación suele manifestarse en el campo de la formulación de políticas públicas es cuando decidimos que aquellos que piensan diferente a nosotros están sesgados por la ideología, el interés propio, las malas intenciones o la terquedad. Mientras que nosotros hemos considerado este problema cuidadosamente, ellos solo siguen sus dogmas. Esta percepción sesgada hace que el conflicto y la división se intensifiquen aún más.<sup>183</sup> Como resultado, ambas partes pueden descartar ideas, compromisos y diálogos que podrían conducir a un mejor resultado para todos.

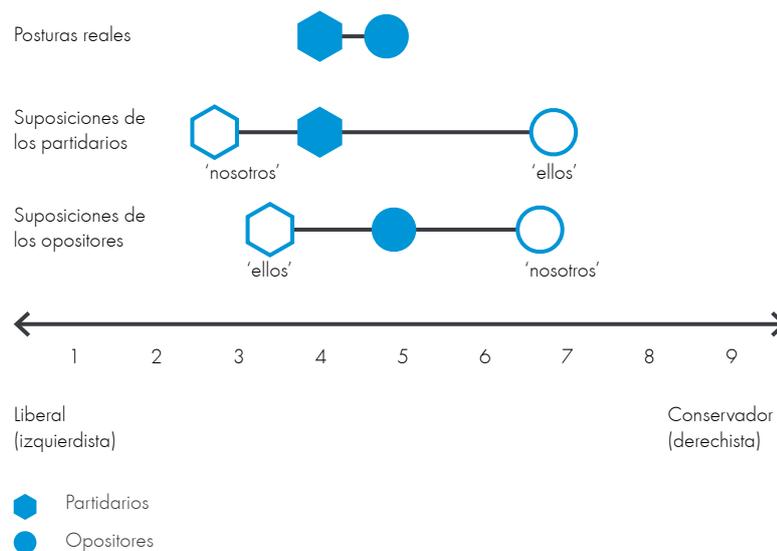
Una forma en que el conflicto puede aumentar es a través de la "falsa polarización". Esto significa que con frecuencia consideramos que las opiniones del otro grupo son más extremas de lo que realmente son.<sup>184</sup> En nuestras mentes, construimos una falsa imagen del otro grupo como más distante y diferente de nosotros.

Este proceso ocurre con mayor claridad entre los grupos con intereses antagónicos, donde se le ha llamado "endemoniar" (devil shift): ver a los oponentes como más extremistas y más "perversos" de lo que realmente son.<sup>185</sup>

Por ejemplo, un estudio consultó a las personas si apoyarían un programa de “acción afirmativa” para incrementar la diversidad del ingreso estudiantil en una universidad.<sup>186</sup> Se les pidió a los participantes que se ubicaran en una escala de nueve puntos que iba desde liberal a conservador (es decir, de izquierda a derecha). También se les preguntó dónde ubicarían en esta escala política a las personas que a) apoyaban y b) se oponían a la propuesta.

En realidad, los partidarios y los opositores no diferían tanto en sus posturas políticas (ver Figura 14). Pero sus percepciones relativas de sí mismos y de los otros grupos eran más extremas. Los partidarios pensaron que los miembros de su propio grupo eran más de izquierda de lo que realmente eran, y pensaron que sus oponentes eran mucho más de derecha; lo contrario aplicó para los opositores a la política.

**Figura 14:**  
**Diferencias reales y percibidas en las posturas políticas entre partidarios y opositores a la discriminación positiva.**



Si bien estos problemas son más intensos entre grupos antagónicos de presión política, también se producen al interior del propio gobierno. Los gobiernos, de hecho, están conformados por diversos grupos: departamentos ministeriales, oficinas, comisiones, agencias, equipos, alianzas políticas, comunidades profesionales y así sucesivamente. La cultura y los comportamientos pueden variar de una institución a otra, incluso aunque las diferencias entre estas no sean tan grandes como creen sus miembros.<sup>187</sup> A menudo existen pocos incentivos para unir políticas entre departamentos, puesto que generalmente

estos controlan sus propios presupuestos y jerarquía administrativa, creando, efectivamente, bases de poder antagónicas.<sup>188</sup>

Como resultado, las políticas públicas pueden emerger de un proceso de confrontación en el que la evidencia se utiliza para justificar la posición de un ministerio (o un grupo similar), en lugar de a través de una exploración colaborativa de opciones y enfoques potenciales.

## Propuesta

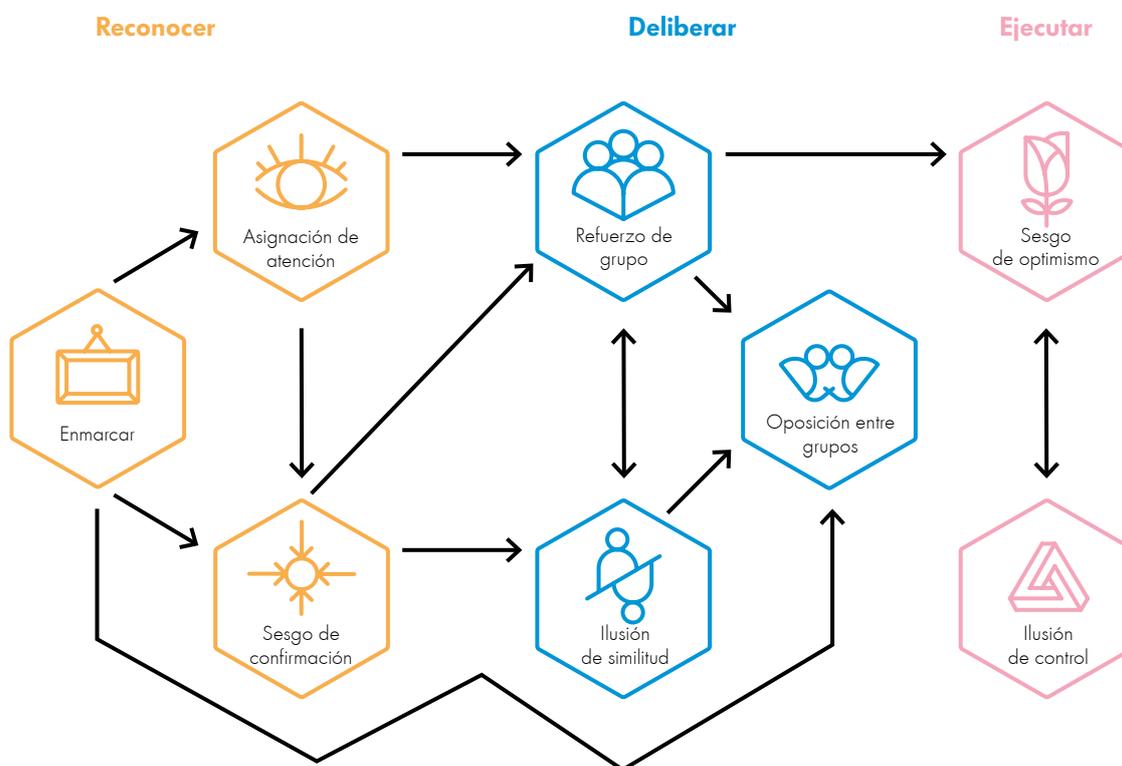
**Utilizar un “equipo rojo” colaborativo.** En el ámbito militar se utilizan a menudo los “equipos rojos”, es decir, grupos que tienen la tarea de encontrar las debilidades de un sistema o propuesta. El ejército del Reino Unido define el trabajo de los equipos rojos como “la aplicación independiente de técnicas de pensamiento estructuradas, creativas y críticas, con la intención de ayudar al cliente final a tomar decisiones mejor informadas y obtener un producto más sólido”.<sup>189</sup>

Si bien pensamos que los equipos rojos son una buena idea, nos preocupa que involucrar un “grupo externo” de esta manera implique un rechazo a sus recomendaciones a causa de una actitud defensiva.<sup>190</sup> En cambio, proponemos que parte de un equipo de formulación de políticas públicas se separe con el fin de crear un “equipo rojo” mientras se están desarrollando planes y estos no están fijados. (El equipo debe estar conformado por más de una persona, puesto que tener a una sola persona actuando como “abogado del diablo” no siempre es efectivo.)<sup>192</sup> Si existen varios puntos de discusión, diferentes conjuntos de miembros del equipo podrían encargarse de disputar en representación de los demás, de modo que se refuerce el mensaje de que se trata de una conducta del “equipo” y no “ajena”.

Un ejemplo interesante de la utilización colaborativa de un equipo rojo se dio en mayo de 2018, cuando el Primer Ministro del Reino Unido dividió su Gabinete en dos para generar crítica en torno a las posibles políticas de separación de la Unión Europea. Cada equipo, compuesto por tres ministros, contenía dos opositores y un partidario de la propuesta a ser discutida.<sup>193</sup>



## 5 / Ejecutar



El ejecutar se refiere a las opciones con que se pretende llevar las decisiones políticas a la práctica. Admitimos que esta categoría puede ser confusa, debido a que es engañoso insistir en una separación tajante entre "política" e "implementación". Las personas que están "entregando" una política no están simplemente ejecutando instrucciones: están tomando decisiones que cambian el propósito y el diseño de una política a medida que se lleva a la práctica.<sup>194</sup> Por lo tanto, las ideas presentadas aquí pueden ser relevantes para otros elementos del proceso político.

El tema común en esta sección es que las personas tienen una marcada tendencia a confiar excesivamente en sus propios juicios. El exceso de confianza ha sido llamado "el sesgo cognitivo más importante", "la madre de todos los sesgos" y "quizá el hallazgo más sólido de la psicología del juicio".<sup>195</sup>

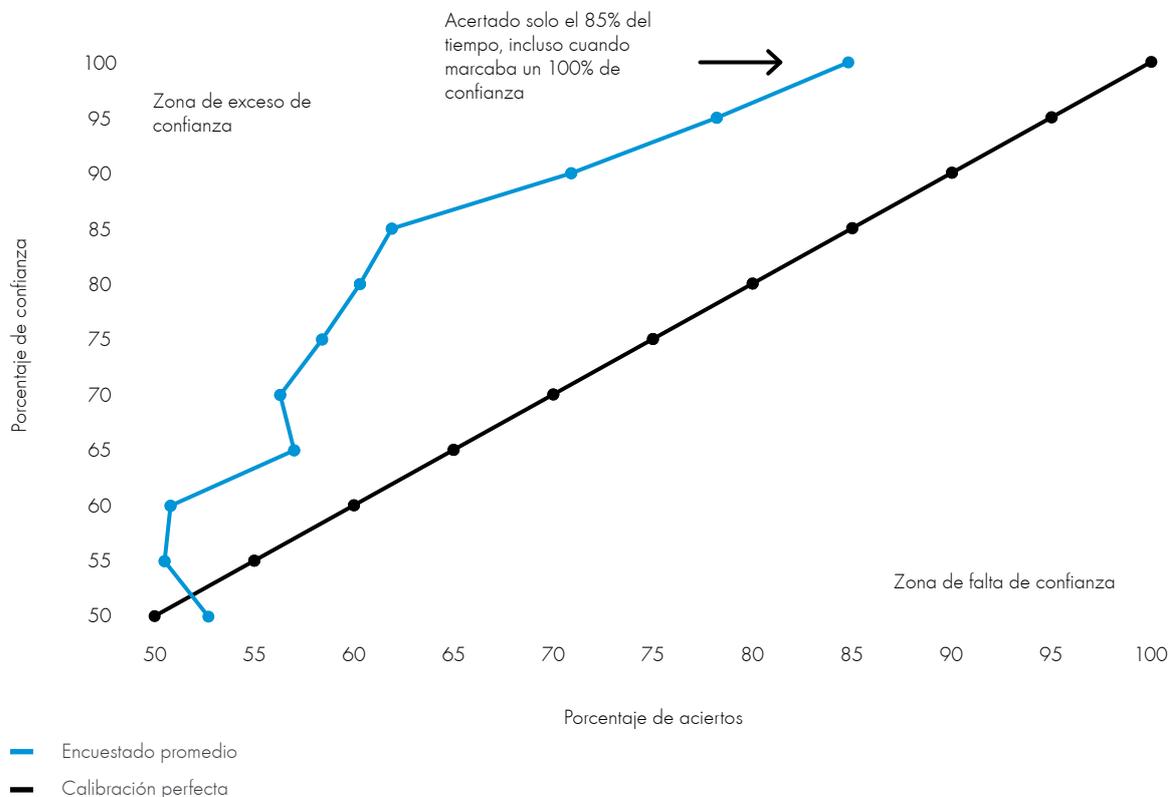
Se han identificado diferentes tipos de exceso de confianza.<sup>196</sup> Nos enfocaremos primero en la tendencia de una persona a sobrestimar sus propias habilidades, la calidad de sus planes y su probabilidad de éxito futuro. Llamamos a esto "sesgo de optimismo". A continuación, tomaremos en consideración otro problema que causa problemas particulares en el ámbito de políticas: la

tendencia de los responsables de la formulación de políticas de sobrestimar la cantidad de control que estos pueden ejercer ("ilusión de control").

### 5.1 Sesgo de optimismo

Muchos estudios importantes han demostrado que los expertos en campos como negocios, salud e ingeniería son propensos a tener un exceso de confianza en sus propias habilidades, planes y predicciones.<sup>197</sup> También lo son los lectores del boletín electrónico de BIT, de acuerdo con una encuesta que realizamos como parte de este proyecto. En esta encuesta, 1.154 personas completaron un cuestionario de conocimiento general en el que, para cada pregunta, se les preguntaba qué tan confiados estaban de haber obtenido la respuesta correcta. Si el 60% de las personas escogía la respuesta correcta y mostraba un 60% de confianza en esta acción, entonces se obtendría una "calibración" perfecta: se tendrían una percepción justa del propio conocimiento. Los resultados mostraron que el encuestado promedio obtuvo el 60% de las respuestas correctas, sin embargo, en el 72% de los casos este confiaba en que estaba en lo correcto (ver Figura 15). En otras palabras, los encuestados mostraban un ligero exceso de confianza respecto de sus conocimientos.

**Figura 15:**  
Análisis de las respuestas de 1.154 suscriptores del boletín de BIT



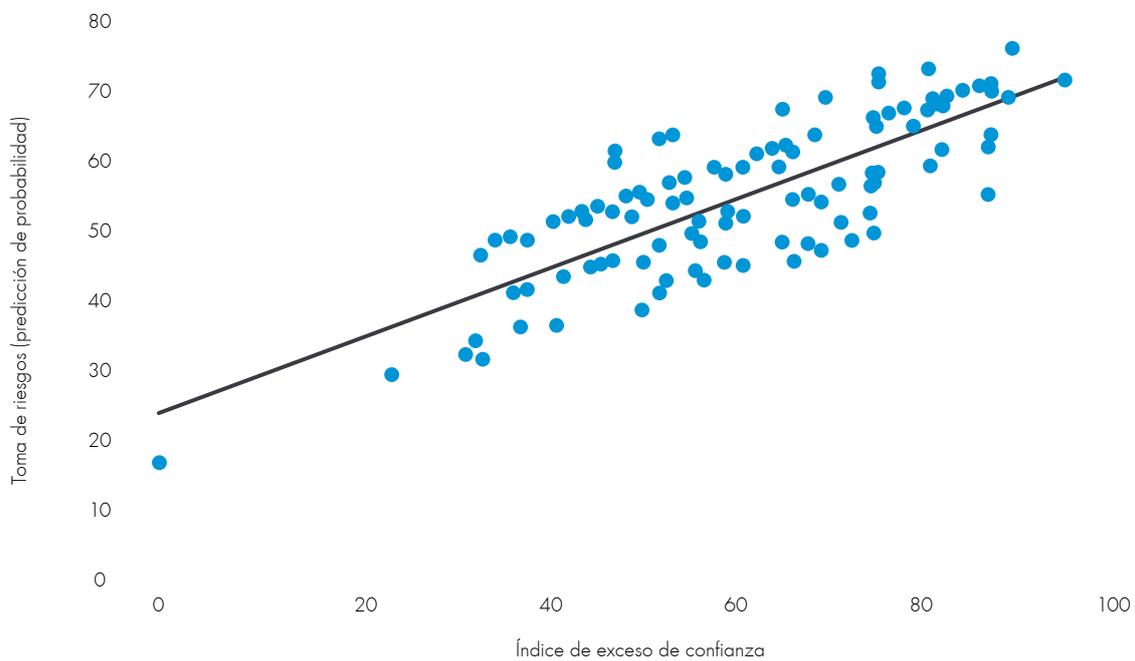
Recientemente, los estudios han comenzado a medir directamente el exceso de confianza de los políticos y los funcionarios de gobierno. Un estudio examinó a 579 funcionarios de agencias relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático en EE.UU.<sup>198</sup> Se les pidió que respondieran determinadas preguntas acerca del cambio climático ("conocimiento evaluado") y que calificaran cuán informados creían estar acerca de asuntos relacionados con el cambio climático ("conocimiento percibido"). Las personas presentaban un exceso de confianza si su conocimiento percibido estaba por encima de su conocimiento evaluado.

Curiosamente, el estudio descubrió que los funcionarios más experimentados eran los que más presentaban un exceso de confianza en sus conocimientos.<sup>199</sup> Esto es preocupante porque los burócratas más experimentados tienen más probabilidades de estar en posiciones de poder dentro de la jerarquía burocrática.<sup>200</sup> Lo que es quizás más importante: mientras más exceso de confianza tenía un funcionario en sí mismo, más probable era que tomara decisiones políticas arriesgadas. Estas decisiones consistían, por ejemplo, en oponerse a las políticas básicas de reducción de riesgos, como mejorar las prácticas agrícolas para reducir los niveles de emisión de metano, o la protección de los asentamientos costeros frente al aumento del nivel del mar. En otras palabras, los funcionarios con exceso de confianza rechazaron las políticas de reducción de riesgos, tal vez sin contar con planes alternativos.

Los políticos también pueden sufrir de exceso de confianza. La evidencia empírica de que esto sucede en funcionarios electos proviene de un estudio de miembros titulares de los parlamentos nacionales de Bélgica, Canadá e Israel.<sup>201</sup> Este estudio pidió a los políticos que calificasen su confianza en que serían reelectos. Luego se realizó una medición "objetiva" de la seguridad electoral al combinar el desempeño electoral pasado de los individuos (que puede servir de predictor del éxito futuro) con los datos de las encuestas de opinión actuales realizadas por los partidos. La comparación de las autoevaluaciones con la medición objetiva creó una medida del exceso de confianza. El estudio también midió la disposición de los políticos de tomar una decisión arriesgada en un escenario político.

Los resultados mostraron que los políticos más afectados por un exceso de confianza eran los que tenían más probabilidades de elegir la alternativa política arriesgada (tal como en el estudio anterior). Este fue un efecto considerable: pasar de los niveles de exceso de confianza más bajos a los más altos se asoció con pasar de una tasa de selección de 0,3% de la opción de riesgo a una tasa de selección de 83,3%. En contraste, las mediciones objetivas de seguridad electoral no se vieron asociadas con la toma de riesgos (ver Figura 16).

**Figura 16:**  
**Los políticos con exceso de confianza tienden a buscar mayores riesgos.**



¿Cuáles son las consecuencias del exceso de optimismo en políticos y funcionarios? Una consecuencia, como se muestra arriba, es que las personas tienen más probabilidades de tomar decisiones políticas riesgosas si es que no cuentan con una comprensión realista de sus propias capacidades. Otra es que los responsables de la formulación de políticas elaborarán planes poco realistas, descuidarán los riesgos y no reaccionarán ante la evidencia de los problemas que vayan surgiendo. Este es un problema bien reconocido dentro de los gobiernos, en particular en los grandes proyectos de infraestructura.<sup>202</sup> Consideremos la revisión de 258 proyectos de infraestructura del transporte público llevados a cabo entre 1910 y 1998, principalmente en Europa y EE.UU., con un costo colectivo de \$90 mil millones. En promedio, los costos de los proyectos fueron un 28% más altos de lo esperado y se subestimaron en casi 9 de cada 10 proyectos. Lo preocupante es que no hubo evidencia de una mejora en la precisión de los pronósticos durante el período de 88 años observado, lo que significa que los gobiernos probablemente estuvieron tan sorprendidos por el exceso de costos al final del siglo 20 como lo habrían estado a principios del siglo.<sup>203</sup>

¿Cuáles son las causas del exceso de optimismo en el gobierno? Podría decirse que los políticos y los funcionarios tienen incentivos para expresar optimismo (el que puede verse divorciado de la realidad). Los políticos que buscan ganar y retener poder pueden tener éxito expresando más confianza que sus rivales.<sup>204</sup> Los funcionarios y ministros pueden ser premiados por declarar que son capaces de obtener resultados con un presupuesto determinado, y al momento en que esas declaraciones demuestran ser falsas, si es que alguna vez se tornan verdaderas, ellos ya pueden haber cambiado de posición.<sup>205</sup>

Estos incentivos pueden reforzar nuestro deseo natural de sentirnos bien con respecto a nosotros mismos y nuestras acciones.<sup>206</sup> Una gama de "sesgos autocomplaciente" significa que las personas pueden tener una impresión exagerada de sus habilidades, en parte porque atribuyen buenos resultados a sus acciones, al tiempo que los malos resultados dependerán de la suerte o las circunstancias.<sup>207</sup>

El refuerzo grupal, analizado anteriormente, también genera optimismo.<sup>208</sup> Los integrantes del grupo adquieren más confianza con respecto a sus juicios después de hablar unos con otros.<sup>209</sup> Los grupos hacen estimaciones más optimistas que los individuos respecto a cuánto tiempo tomará una tarea; se enfocan en lo que esperan que va a salir bien, en lugar de hacerlo en lo que puede salir mal.<sup>210</sup> Darse cuenta cabalmente de los riesgos y las "malas noticias" es desagradable, y un miembro del grupo pudiera no querer ser la persona que genere estos sentimientos negativos, especialmente porque pueden ser castigados por hacerlo.<sup>211</sup>

El resultado de los incentivos, los sesgos de autoservicio y el refuerzo de grupo es que los responsables de la formulación de políticas pueden ponderar excesivamente la información que apunta hacia el éxito. (Esto se ha denominado "sesgo de deseabilidad" o "actualización asimétrica").<sup>212</sup> Por ejemplo, los responsables de la formulación de políticas pueden basar sus proyecciones en los escenarios más deseables y descuidar la evidencia de proyectos anteriores, incluso si han tenido experiencia personal en ellos.<sup>213</sup> Se ha demostrado que esta tendencia a valorar más las buenas noticias que las malas opera por fuera de la percepción consciente.<sup>214</sup> La consecuencia de esto puede ser un "aumento" del optimismo: la revisión sesgada de las creencias que aleja los planes cada vez más de la realidad.<sup>215</sup>

## Propuestas

### Aplicar y ampliar las correcciones del pronóstico por clase de referencia para el sesgo de optimismo.

El Libro Verde del gobierno del Reino Unido establece un proceso sofisticado para corregir el exceso de optimismo durante la fase de planificación.<sup>216</sup> Estas correcciones se basan, fundamentalmente, en evidencia empírica de cómo han resultado proyectos pasados. La utilización de estas correcciones podría expandirse desde los proyectos de infraestructura a los programas sociales en general, teniendo en consideración la complejidad de este tipo de proceso. El Institute for Government ha realizado trabajos en profundidad acerca de este tema.<sup>217</sup> En ausencia de datos de referencia, un proceso aún más simple requeriría una corrección del optimismo estándar (sobre la base de la evidencia actual, una regla general aproximada podría ser 25-30%) a todas las proyecciones de costos o resultados.

**Llevar a cabo “análisis pre-mortem”.** Los análisis pre-mortem son ejercicios en los que los responsables de la toma de decisiones imaginan un escenario futuro en el que su proyecto fracasa, y luego trabajan para identificar por qué resultó mal.<sup>218</sup> Este proceso alienta a las personas a explorar sus dudas, destacando así las debilidades del proyecto que luego pueden ser abordadas. Existe evidencia incipiente de que los análisis pre-mortem

pueden ser exitosos en contextos reales,<sup>219</sup> aunque aún no se utilizan ampliamente en el ámbito de la formulación de políticas. Nosotros creemos que deberían serlo.

**Mantener dos estimaciones.** Existe evidencia de que los juicios mejoran simplemente realizando dos estimaciones en lugar de una.<sup>220</sup> En concordancia a nuestra sugerencia de que se deben mantener diferentes opciones de políticas en juego, los equipos deben conservar tanto su estimación principal como su estimación de alto costo y bajo impacto (es decir, pesimista) a lo largo del proceso. Esta estrategia debería prevenir a los equipos de centrarse únicamente en la estimación principal y debería ayudarlos a corregir el probable exceso de optimismo de su estimación principal. Entonces existirá un margen para revisar si vale la pena proceder en caso de que el resultado estuviese más cerca de la parte pesimista.

**Elaborar pruebas y variantes en la ejecución de políticas siempre que sea posible.** El sesgo de optimismo refuerza la importancia de conducir una experimentación rápida y continua, la que debería proporcionar retroalimentación temprana acerca de si los planes son realistas. Si estos experimentos están bien contruidos entonces serán más difíciles de descartar, incluso cuando existen personas determinadas a hacerlo.

## 5.2 Ilusión de control

La ilusión de control es la tendencia a sobrestimar la influencia personal sobre los hechos, o, como sugerimos, cuánta influencia tendrá una política sobre los hechos.<sup>221</sup> Las ilusiones de control suceden cuando las personas juzgan incorrectamente la conexión causal entre las acciones que han tomado y el resultado específico que desean lograr.<sup>222</sup>

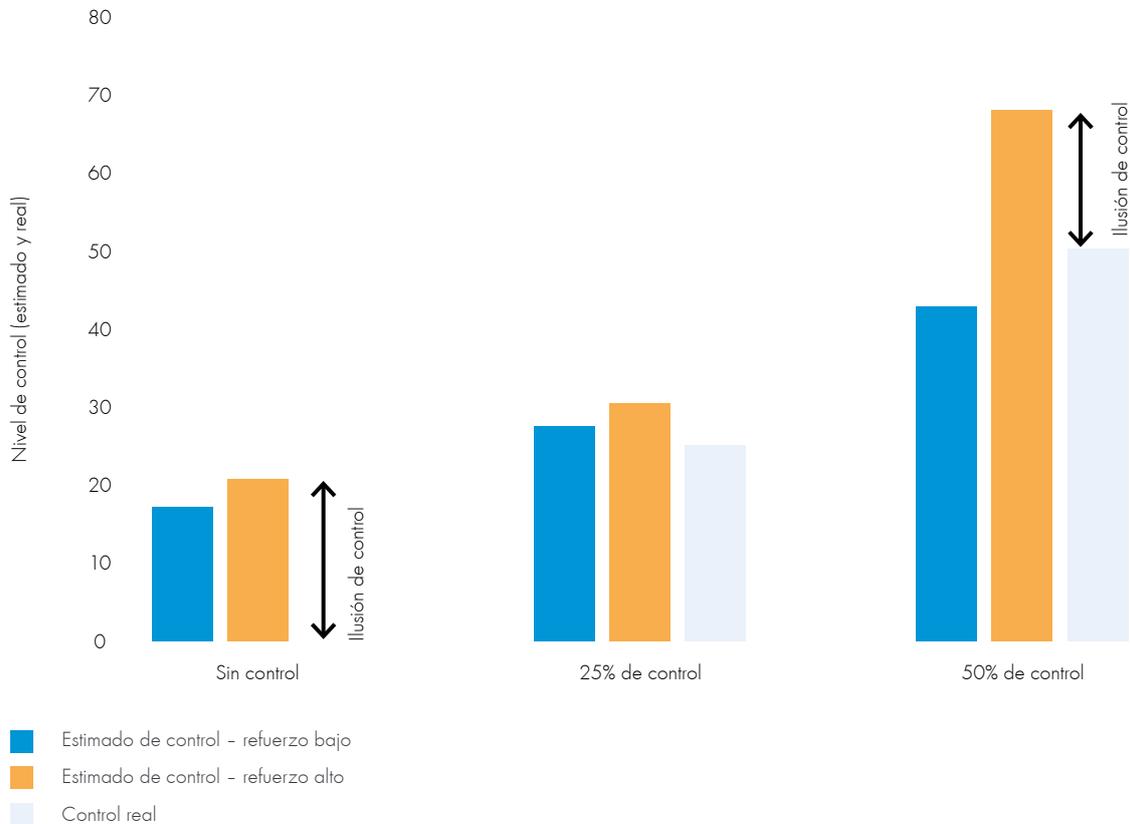
Los ejemplos más simples son aquellos en los que las personas creen que están ejerciendo control sobre hechos puramente aleatorios. Un experimento clásico mostró que las personas a las que se les permitió elegir su propio boleto de lotería exigían casi 9 dólares para volver a vender el boleto, en comparación con los 2 dólares que pidieron las personas a las que no se les permitió elegir.<sup>223</sup> Las personas incluso están dispuestas a situarse en una posición de desventaja para conservar un poco del control percibido. Por ejemplo, un estudio permitió que las personas utilizaran un dispositivo de freno de mano para que pudieran detener una ruleta según su voluntad. Las personas siguieron utilizando el aparato incluso cuando las pérdidas comenzaron a ser castigadas con descargas eléctricas, e incluso cuando utilizarlo reducía, de hecho, la probabilidad de ganar, haciendo más probables las descargas.<sup>224</sup>

Por supuesto, los responsables de la formulación de políticas no están comprando boletos de lotería ni girando ruletas, y es razonable que tengan alguna influencia sobre los hechos. No obstante, la evidencia sugiere que las personas siguen sobrestimando sus niveles de control en tales situaciones. Un experimento mostró esto al presentar a los participantes una pantalla de

computador que decía “Comenzar”. A partir de entonces tenían tres segundos para decidir si presionar o no la barra espaciadora. Después de tres segundos, veían la pantalla de destino (tres X verdes) o la pantalla de no destino (tres O rojas).

A continuación, se les pidió a los participantes que calificaran su nivel de control. En realidad, o no tenían ningún control sobre el resultado (si la pantalla de destino aparecía, era por razones aleatorias), o tenían un 25% o un 50% de control. Lo otro que variaba era la frecuencia con que la pantalla de destino fue programada para aparecer en promedio (30% del tiempo: “refuerzo bajo”; o 70% del tiempo: “refuerzo alto”). Esto fue para ver si los juicios de las personas se veían afectados en el caso de que fuera relativamente fácil o difícil hacer que la pantalla de destino apareciera. La Figura 17 muestra los resultados. Primero, las sobrestimaciones de control aparecieron cuando, de hecho, la gente no tenía ningún control, lo que es un hallazgo común. Pero también ocurrieron cuando las personas tenían control sobre el resultado la mitad del tiempo, y la pantalla de destino estaba programada para aparecer con bastante frecuencia. Es probable que esto haya ocurrido porque las personas notaron que la pantalla de destino aparecía con bastante frecuencia, vinculando fuertemente este hecho a sus acciones. De hecho, los resultados muestran que las personas que sobrestimaron su nivel de control no prestaron atención a los casos que sugerían que no estaban ejerciendo el control (a diferencia de aquellos que tenían una percepción correcta de su control sobre los hechos).<sup>225</sup>

**Figura 17:**  
**Cómo la ilusión de control varía según los diferentes niveles de control.**

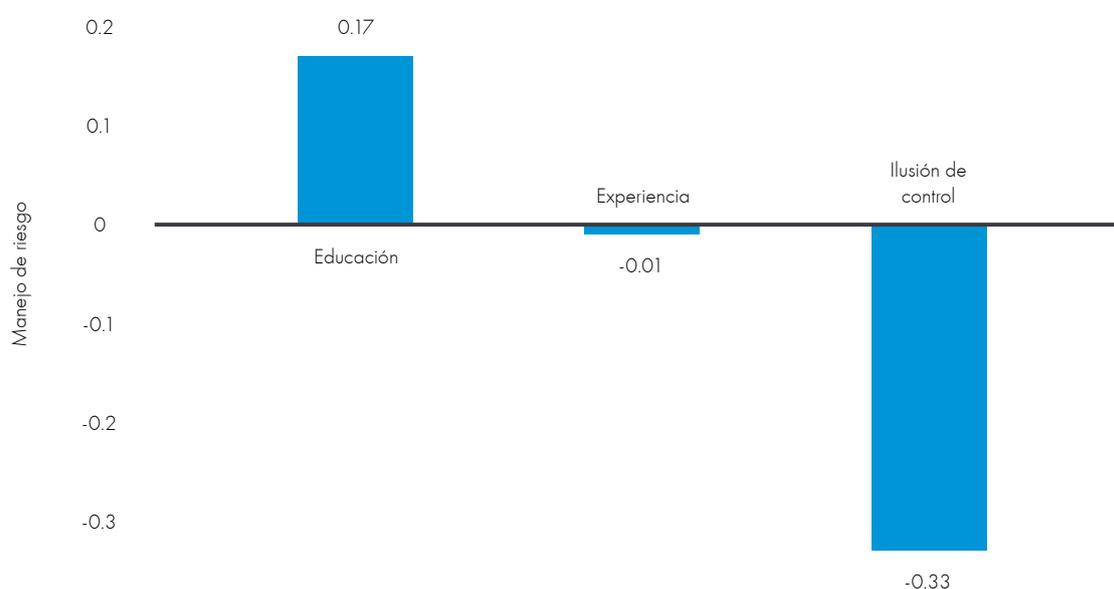


¿Qué problemas pueden producir las ilusiones de control? Uno es que (como en el caso del sesgo de optimismo) las personas están más dispuestas a asumir riesgos, y consideran que estos riesgos son menos graves sobre la base de suposiciones inexactas.<sup>226</sup> De manera más general, las ilusiones de control pueden implicar que los responsables de la formulación de políticas tengan una impresión falsa del impacto real que están teniendo. Como resultado, pueden insistir en estrategias que parecen encargarse de un problema y producir resultados, aunque en realidad no lo hagan, lo que da como resultado un rendimiento más deficiente.

La evidencia real de este desempeño deficiente proviene de un estudio conducido en 107 operadores de cuatro bancos de inversión de la ciudad de Londres, en el que todos tomaron decisiones que implicaban cierto nivel de riesgo para sus respectivas firmas.<sup>227</sup> A los operadores se les presentó una simulación de índice bursátil. Se les dijo que los cambios en el índice eran parcialmente aleatorios, pero que tres teclas específicas del teclado “podían tener algún efecto” en los movimientos del índice.

En realidad, las teclas no tenían ningún efecto en el índice, que se basó en una tendencia programada, con un 10% de variación aleatoria programada. Al terminar el ejercicio, se les pidió a los participantes que calificaran el éxito que percibieron en el aumento del valor del índice bursátil. Dado que no era posible ningún tipo de ilusión de control, una mayor autoevaluación significó una mayor ilusión de control. Los resultados fueron reveladores (ver Figura 18). Los operadores que pensaban que tenían más control sobre el índice fueron calificados por sus gerentes como menos exitosos y fueron los que recibieron el salario más bajo. También contribuyeron menos a las ganancias, y se les calificó más bajo en la gestión de riesgos y capacidad analítica (aunque no en habilidades humanas). Dado que las ilusiones de control se relacionaron con un menor éxito profesional, a pesar de las habilidades humanas, es factible que estas produzcan peores resultados.

**Figura 18:**  
**Relación entre ilusión de control y desempeño en un escenario real**  
**(negociación financiera).**



La preocupación es que los responsables de la formulación de políticas, al igual que los operadores, puedan estar trabajando en contextos que estimulan las ilusiones de control. Las ilusiones de control son más comunes cuando las personas están estresadas o sienten que están en una posición de poder.<sup>228</sup> Más importante aún, los responsables de la formulación de políticas a menudo lidian con sistemas adaptativos complejos en los que puede resultar difícil separar la información del simple ruido.<sup>229</sup> En estas situaciones, es improbable que los vínculos causales entre las acciones y las consecuencias sean lineales u obvios, por lo que las ilusiones de control son más probables. (Revitalizar una ciudad o prevenir la propagación de ideologías extremistas podrían ser un buen ejemplo). Al resolver un problema en un área, los responsables de la formulación de políticas pueden generar consecuencias no deseadas en otra parte del sistema. Luego, pueden seguir intentando corregir los problemas nuevos con más acciones nuevas, sin darse cuenta de que el sistema no responde como ellos pretenden.<sup>230</sup>

### Propuestas

#### Utilizar simulaciones para desafiar las suposiciones de la gente acerca del control.

Ahora es posible obtener simulaciones baratas y precisas de los desafíos complejos que los responsables de la formulación de políticas pueden enfrentar. Estas simulaciones se pueden configurar para mostrar cómo ciertos cambios bien intencionados en un área pueden tener consecuencias no deseadas en otra. Podrían usarse para desafiar las suposiciones de los responsables de la formulación de políticas acerca de la cantidad de control que pueden ejercer en la realidad. Una vez logrado esto, se podría integrar la capacitación de seguimiento en los enfoques de pensamiento sistémico.

#### Incorporar mecanismos de retroalimentación y adaptación en los planes de implementación.

Todos los planes de implementación de políticas deben incluir mecanismos efectivos para descubrir cómo estos se están realizando en la práctica, con responsabilidades claramente asignadas para intervenir si es que la política se desvía. Estos también deben incluir indicadores de alerta temprana de trade-offs emergentes que pueden requerir una respuesta política o administrativa. Esto también debería brindar una comprensión más precisa sobre qué nivel de control es realista.

## 6 / Conclusión

Los temas resaltados en este informe son importantes: los atajos mentales son una parte esencial del ser humano, y los servidores públicos y los servicios desempeñan un papel crucial en nuestra vida.<sup>231</sup> Nuestro objetivo es fomentar un conjunto de prácticas que puedan llevar a una toma de decisiones más efectiva en el gobierno. No obstante, nos queda una gran tarea por delante.

### 6.1 Mayor conciencia y nueva capacitación: lo que se puede y no se puede hacer

Los responsables de la formulación de políticas deben ser más conscientes de los sesgos esbozados en este informe, y por qué ocurren. Uno de los objetivos principales del presente informe es aumentar dicha conciencia. No obstante, quisiéramos enfatizar nuevamente que aumentar dicha conciencia es útil, pero no suficiente. A las personas les parece difícil notar sus propios sesgos, los cuales operan fuera de su pensamiento consciente. Varios estudios han demostrado que tenemos un “punto ciego para los sesgos” cuando se trata de nuestro propio comportamiento tendemos a pensar que son los otros quienes demuestran sesgo, y no nosotros mismos.<sup>232</sup>

De hecho, el problema es aún peor. El mero hecho de remarcar la existencia de sesgos y orientar a las personas para que sean menos sesgadas puede resultar contraproducente y generar más sesgo. Esto parece ocurrir porque las personas reflexionan acerca de su propio pensamiento y comportamiento, y dado que no pueden detectar ninguna señal de sesgo, entonces es posible que se sientan más confiadas de su claridad de juicio y objetividad.<sup>233</sup> Y si las personas se sienten más confiadas de su propia objetividad, entonces terminarán exhibiendo un mayor sesgo en sus decisiones. Por ejemplo, en un estudio, las personas capacitadas para ser más objetivas eran más propensas a discriminar en base al género al momento de tomar una decisión contractual.<sup>234</sup> Por este motivo ofrecemos algunas estrategias simples que los responsables de la formulación de políticas pueden implementar para evitar que estos sesgos operen de manera automática. Existen razones contundentes para probar empíricamente estas estrategias siempre que sea posible, dado que muchas de ellas no han sido probadas lo suficiente en contextos de formulación de políticas.

¿Es importante la capacitación? Después de todo, existe evidencia de que la capacitación para sesgos implícitos referentes a la raza o al género es ineficaz, e incluso contraproducente.<sup>235</sup> Nosotros reconocemos los problemas recién descritos, y nuestra perspectiva es que la capacitación en torno a las maneras de adoptar estas estrategias podría brindar beneficios, pero solo si ésta se enfoca en un contexto y un comportamiento específico, y si proporciona maneras prácticas para ayudar a las personas a desarrollar nuevas reacciones a este contexto.<sup>236</sup>

Con respecto a esto último, se han llevado a cabo investigaciones auspiciosas acerca de cómo el efecto de los sesgos se puede mitigar a través de una capacitación en eliminación directa de sesgos. Experimentos recientes en Pennsylvania con 507 individuos hallaron que un videojuego educativo para computadoras y un video de capacitación de 30 minutos, diseñados para enseñar a las personas a identificar y mitigar seis tipos de sesgo cognitivos, condujeron a reducciones dramáticas e inmediatas (39%) del juicio sesgado, con una persistencia de los efectos hasta por lo menos dos meses después.<sup>237</sup>

Los hallazgos de otro estudio revelaron que una hora de capacitación para eliminar sesgos mejoró la habilidad de los así llamados “super pronosticadores” para realizar predicciones correctas de un 6 a 11%. Esto es especialmente impresionante debido a que los participantes en este estudio ya tendían a demostrar aptitudes sobresalientes en pensamiento analítico y razonamiento. Los componentes más efectivos de esta capacitación hacían que los participantes condujeran post-mortem rigurosos de sus procesos de toma de decisiones luego de haber realizado pronósticos errados, y sugerían que comenzaran sus estimaciones de la probabilidad de que algo ocurriera mediante la revisión de cuán seguido había ocurrido esto en el pasado.<sup>238</sup>

Nuestra opinión general que es sí es útil intentar desarrollar capacitaciones en eliminación de sesgos para los responsables de la formulación de políticas, pero será necesario llevar a cabo ensayos rigurosos antes de poder implementarlos a mayor escala.

### 6.2 La necesidad de realizar cambios a instituciones, estructuras y procesos

Hemos establecido algunas estrategias que los responsables de la formulación de políticas pueden adoptar para reducir los sesgos, y que tal vez pueden ser reforzadas por una capacitación bien especificada. Pero las reformas no pueden enfocarse a nivel del individuo; también necesitan considerar cómo los sistemas, procesos e instituciones crean comportamientos. Algunos de estos motores podrán ser muy grandes y complejos de cambiar (por ejemplo, el rol de los medios de comunicación), pero otros pueden ser re-pensados a la luz de la evidencia presentada anteriormente.

Dado que estos cambios estructurales deben ser ajustados a la medida del departamento o gobierno en cuestión, nosotros proporcionamos consejos puntuales, pero no hemos elaborado recomendaciones en profundidad. En cambio, consideramos este proyecto como una argumentación a favor de la evaluación cuidadosa de cambios a gran escala. Por lo tanto, los científicos del comportamiento deben colaborar con responsables de la formulación de políticas para desarrollar propuestas para generar cambios en sus instituciones respectivas. BIT da la bienvenida a estas discusiones.

# Notas finales

- 1 Whitehead, M., Jones, R., Howell, R., Lilley, R. y Pykett, J. (2014) *Nudging all over the world: Assessing the global impact of the behavioral sciences on public policy*. Swindon, Reino Unido: Economic and Social Research Council.
- 2 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *Behavioural insights and public policy: Lessons from around the world*. París, Francia: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- 3 Lourenço, J. S., Ciriolo, E., Almeida, S. R. y Troussard, X. (2016). *Behavioural insights applied to policy: European report 2016*. Bruselas: Comisión Europea; Banco Mundial (2015). *World development report 2015: Mind, society, and behaviour*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 4 Behavioural Insights Team. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. Londres, Reino Unido: Behavioural Insights Team; Institute for Government y Oficina del Gabinete (2010). *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*. Londres, Reino Unido: Institute for Government.
- 5 Ver <https://www.gov.uk/marriage-allowance>.
- 6 Royal London. (23 de septiembre de 2017). *La respuesta de FOI revela más de 1,3 mil millones de libras esterlinas en exenciones fiscales no reclamadas para parejas casadas*. Consultado el 27 de junio de 2018 en <https://www.royallondon.com/about/media/news/2017/september/foireply-reveals-over-13-billion-unclaimed-tax-breaks-for-married-couples>.
- 7 Institute for Government y Oficina del Gabinete. (2010). *MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy*. Londres, Reino Unido: Institute for Government; Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- 8 Sharot, T. (2011). The optimism bias. *Current Biology*, 21(23), R941-R945.
- 9 John, P. (2018). *How far to nudge? Assessing behavioural public policy*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- 10 Rutter, J., Marshall, E. y Sims, S. (2012). *Pensions reform: The Pensions Commission (2002-6). En The 'S' factors: Lessons from IFG's policy success reunions (pp. 86-98)*. Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20S%20Factors.pdf>; Madrian, B. C., y Shea, D. F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401(k) participation and savings behavior. *Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149-1187.
- 11 Department for Work and Pensions. (2017). *Automatic enrolment review 2017: Maintaining the momentum*. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/668971/automatic-enrolment-review-2017-maintaining-the-momentum.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668971/automatic-enrolment-review-2017-maintaining-the-momentum.pdf).
- 12 Ver, por ejemplo, Behavioural Insights Team. (2016). *The Behavioural Insights Team update report 2013-2015*. Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT\\_Update-Report-Final-2013-2015.pdf](http://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT_Update-Report-Final-2013-2015.pdf); Behavioural Insights Team. (2017). *The Behavioural Insights Team update report 2016-17*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/the-behavioural-insights-team-update-report-2016-17>.
- 13 Hallsworth, M. (2016). Seven ways of applying behavioral science to health policy. En I. G. Cohen, H. Fernandez Lynch y C. T. Robertson (Editores), *Nudging health: Health law and behavioral economics (pp. 40-51)*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- 14 Por ejemplo, Mols, F., Haslam, S. A., Jetten, J. y Steffens, N. K. (2015). Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth. *European Journal of Political Research*, 54(1), 81-98; Rebonato, R. (2012). *Taking liberties: A critical examination of libertarian paternalism*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan; White, M. (2013). *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- 15 Por ejemplo, Glaeser, E. L. (2006). *Paternalism and psychology*. *University of Chicago Law Review*, 73(1), 133-156; Lodge, M. y Wegrich, K. (2016). *The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality*. *Law & Policy*, 38(3), 250-267; Waldron, J. (2014). *It's all for your own good*. *New York Review of Books*, 9 de octubre.
- 16 National Audit Office. (2013). *Over-optimism in government projects*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10320001-Over-optimism-in-government-projects.pdf>, p. 4.
- 17 Ver, por ejemplo, Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. y Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- 18 Simon, H. (1948). *Administrative behavior*. Nueva York, NY: Free Press.
- 19 Lucas, G. y Tasic, S. (2015). *Behavioural public choice and the law*. *West Virginia Law Review*, 118, 199-266; Viscusi, W. K. y Gayer, T. (2015). *Behavioural public choice: The behavioural paradox of government policy*. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 38(3), 973-1007.
- 20 Para una perspectiva general, ver Cairney, P. y Kwiatkowski, R. (2017). *How to communicate effectively with policymakers: Combine insights from psychology and policy studies*. Palgrave Communications, 3(37), doi:10.1057/s41599-017-0046-8.
- 21 Gimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L. y Tummers, L. (2017). *Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology*. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56; Jones, B. D. (2017). *Behavioral rationality as a foundation for public policy studies*. *Cognitive Systems Research*, 43, 63-75.
- 22 Todd, P. M. y Gigerenzer, G. (2012). *Ecological rationality: Intelligence in the world*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- 23 Strunk, D. R., López, H. y DeRubeis, R. J. (2006). Depressive symptoms are associated with unrealistic negative predictions of future life events. *Behaviour Research and Therapy*, 44(6), 861-882.
- 24 Por ejemplo, estudios han demostrado que las listas de verificación quirúrgica pueden ser un método efectivo para reducir el daño provocado a los pacientes. Estas actúan interrumpiendo el automatismo en el pensamiento y proporcionando un impulso para que más miembros jóvenes del equipo de cirugía planteen sus inquietudes. Sin embargo, las listas de verificación parecen producir resultados en algunos hospitales y no en otros. El pensamiento emergente respecto a esto es que se necesita apoyar cambios en el entorno quirúrgico para que las listas de verificación aborden los sesgos de comportamiento. Este ejemplo es particularmente pertinente porque varios departamentos gubernamentales del Reino Unido han introducido "pruebas de políticas" para mejorar la formulación de políticas, algunas de ellas explícitamente modeladas en base al movimiento de las listas de verificación quirúrgica.
- 25 Glaeser, E. L. (2006). *Paternalism and psychology*. *University of Chicago Law Review*, 73(1), 133-156.
- 26 La principal recomendación práctica de Lodge y Wegrich parece ser que "los entusiastas de los empujones en el gobierno (y más allá) deberían ser empujados a tener mayor conciencia de los límites de su conocimiento" (Lodge, M. y Wegrich, K. (2016). *The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality*. *Law & Policy*, 38(3), 250-267, en p. 263). Esperamos que este informe represente un intento inicial de actuar conforme a esta recomendación, y de advertir/señalar los límites de nuestro conocimiento.

- 27 Loewenstein, G., Bryce, C., Hagmann, D. y Rajpal, S. (2015). Warning: You are about to be nudged. *Behavioral Science & Policy*, 1(1), 35-42.
- 28 Reconocemos que este es un argumento recursivo: las personas que diseñan las instituciones y los sistemas pueden ser vulnerables a los prejuicios, etc. Todo lo que podemos hacer es someternos a nosotros mismos y a los demás al máximo escrutinio posible.
- 29 Bovens, M. y 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666; McConnell, A. (2011). *Understanding policy success*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.
- 30 Bovens, M. y 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666; McConnell, A. (2011). *Understanding policy success*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave, p. 656.
- 31 Bovens, M., 't Hart, P. y Peters, B. G. (Editores). (2001). *Success and failure in public governance: A comparative analysis*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- 32 Bovens, M. y 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666.
- 33 Rutter, J., Marshall, E. y Sims, S. (2012). The 'S' factors: Lessons from IFG's policy success reunions. Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20S%20Factors.pdf>.
- 34 Gilovich, T., Griffin, D. y Kahneman, D. (Editores). (2002). *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- 35 Por ejemplo, un estudio reciente halla que "los políticos se desvían de la teoría de utilidades esperada... pero estas desviaciones son algo menores que las de otras personas". Linde, J. y Vis, B. (2017). Do politicians take risks like the rest of us? An experimental test of prospect theory under MPs. *Political Psychology*, 38(1), 101-117.
- 36 Cabe señalar que muchos de los ejemplos que damos aquí se refieren a individuos que emiten juicios. Nos ocupamos del desempeño grupal más adelante en este informe. Galbraith, J. (2013). Treaty options: Towards a behavioral understanding of treaty design. *Virginia Journal of International Law*, 53, 309-363.
- 37 Galbraith, J. (2013). Treaty options: Towards a behavioral understanding of treaty design. *Virginia Journal of International Law*, 53, 309-363.
- 38 Para una descripción general buena y reciente de este tipos de estudios, consultar la introducción en Bellé, N., Cantarelli, P. y Belardinelli, P. (2018). Prospect theory goes public: Experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review*, doi:10.1111/puar.12960.
- 39 Se necesitan dos calificaciones importantes en este respecto. En primer lugar, la etiqueta "formulador de políticas" cubre claramente distintos roles y grupos. La distinción más obvia es entre funcionarios electos y no electos (por ejemplo, ministros y funcionarios públicos en el Reino Unido). Reconocemos que esto es una simplificación. En segundo lugar, se podría argumentar que no se pueden establecer comparaciones claras con otras profesiones, dados los requerimientos específicos del gobierno. Creemos que existen suficientes similitudes en los comportamientos involucrados para justificar estas comparaciones.
- 40 Saposnik, G., Redelmeier, D., Ruff, C. y Tobler, P. (2016). Cognitive biases associated with medical decisions: A systematic review. *BMC Medical Informatics and Decision Making*, 16(138), 1-14.
- 41 Chen, D. y Philippe, A. (2017). Mental accounting and social preferences: Judicial leniency on defendant birthdays (Informe de trabajo). Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://nber.org/~dichen/papers/Mental\\_Accounting\\_and\\_Social\\_Preferences.pdf](http://nber.org/~dichen/papers/Mental_Accounting_and_Social_Preferences.pdf).
- 42 Eren, O. y Mocan, N. (2016). Emotional judges and unlucky juveniles (Informe de trabajo NBER No. 22611). National Bureau of Economic Research. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.nber.org/papers/w22611>.
- 43 Tetlock, P. (2005). *Expert political judgment: How good is it? How can we know?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 44 Bhagat, C. y Kehoe, C. (2014). High-performing boards: What's on their agenda? *McKinsey Quarterly*, Abril. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/high-performing-boards-whatson-their-agenda>.
- 45 Una buena descripción general reciente de los "puntos ciegos" de la administración pública es proporcionada en Bach, T. y Wegrich, K. (Editores) (2018). *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- 46 Citado en Crewe, I. y King, A. (2014). *The blunders of our governments*. Londres, Reino Unido: Oneworld, p. 246.
- 47 En este sentido, Lindblom elabora una famosa crítica del enfoque "racional-comprensivo" para la toma de decisiones del gobierno. Lindblom, Charles A. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- 48 Scott, J. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press, pp. 11-22.
- 49 Channel 4 News. (8 de mayo de 2007). FactCheck: Labour's election pledge cards. Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic\\_politics/factcheck+labours+election+pledge+cards/507807.html](http://www.channel4.com/news/articles/politics/domestic_politics/factcheck+labours+election+pledge+cards/507807.html).
- 50 Ipsos MORI. (24 de mayo de 2001). Small classes now top reason for going independent. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/small-classes-now-top-reason-going-independent>.
- 51 Department for Education. (2011). *Class size and education in England evidence report (Informe de investigación DFE-RR169)*. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/183364/DFE-RR169.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183364/DFE-RR169.pdf), p. 37.
- 52 Department for Education. (2011). *Class size and education in England evidence report (Informe de investigación DFE-RR169)*. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/183364/DFE-RR169.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/183364/DFE-RR169.pdf), p. 1. Para investigación más actual, consultar Day, C., Tolley, H., Hadfield, M., Parkin, E. y Watling, R. (1996). *Class size research and the quality of education: A critical survey of the literature related to class size and the quality of teaching and learning*. Haywards Heath, Reino Unido: National Association of Head Teachers; Jamison, J., Johnson, F. y Dickson, P. (1998). *Every child counts: The impact of class size at Key Stage 1*. National Foundation for Educational Research. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nfer.ac.uk/publications/91087/91087.pdf>.
- 53 Coates, D. y Lawler, P. (Editores). (2000). *New Labour in power*. Manchester, Reino Unido: Manchester University Press, p. 172.
- 54 Crick, B. (1962). *In defence of politics*. Londres, Reino Unido: Weidenfeld & Nicolson. Este argumento también se resume en Hallsworth, M., Rutter, J. y Parker, S. (2011). *Policy making in the real world*. Londres, Reino Unido: Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>, chapter 8.
- 55 "Los mayores fracasos no son causados por la división, el debate incesante, los controles y balances demasiado poderosos y la parálisis institucional; sino por el cierre de los procesos de formulación de políticas: concentrando la autoridad en muy pocas manos; restringiendo el alcance y la duración de la deliberación; y suprimiendo la diversidad y la disidencia": Bovens, M. y 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666, en p. 663. Ver también Civil Service. (2012). *The Civil Service reform plan*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan>.
- 56 Definimos cada uno de los ocho sesgos y dimos un ejemplo de cómo cada uno podría afectar a la política (por ejemplo, definimos el poner en perspectiva como "el mismo contenido puede producir reacciones muy diferentes si se presenta de forma ligeramente diferente", y proporcionamos el ejemplo: "Una política para «reducir la edad para votar de la 16 a la 16» atrae mucha más oposición que una política para «otorgar a los jóvenes de 16 y 17 años el derecho a votar»). Luego preguntamos a los encuestados: "¿Con qué frecuencia ha visto este sesgo afectar la toma de decisiones del gobierno?", en que podían responder en una escala de "Nunca - Rara vez - A veces - A menudo - Siempre".
- 57 Cornelissen, J. P. y Werner, M. D. (2014). Putting framing in perspective: A review of framing and frame analysis across the management and organizational literature. *Academy of Management Annals*, 8(1), 181-235; Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R. y Van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human Relations*, 62(2), 155-193.

- 58 What UK Thinks. (2015). Ipsos MORI 14/12/15: About this poll. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://whatukthinks.org/eu/poll/ipsos-mori-141215>.
- 59 Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263-292.
- 60 Sheffer, L., Loewen, P., Soroka, S., Walgrave, S. y Shaefer, T. (2018). Select nonrepresentative representatives: An experimental study of the decision making of elected politicians. *American Political Science Review*, 112(2), 302-321.
- 61 Banuri, S., Dercon, S. y Gauri, V. (2017). Biased policy professionals (Informe de trabajo de investigación de políticas No. 8113). Banco Mundial. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://documents.worldbank.org/curated/en/685691498482210671/Biased-policy-professionals>;
- Bellé, N., Cantarelli, P., & Belardinelli, P. (2018). Prospect theory goes public: Experimental evidence on cognitive biases in public policy and management decisions. *Public Administration Review*, doi:10.1111/puar.12960.
- 62 Van Hulst, M. y Yanow, D. (2016). From policy 'frames' to 'framing' theorizing a more dynamic, political approach. *American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112. Ejemplos de estudios que aplican esta noción de enmarcar a políticas específicas incluyen Dudley, G. (1999). British Steel and government since privatization: Policy 'framing' and the transformation of policy networks. *Public Administration*, 71, 55-71; Grant, W. (2009). Intractable policy failure: The case of bovine TB and badgers. *British Journal of Politics and International Relations*, 11, 557-573; Rasmussen, A. C. (2011). Contraception as health? The framing of issue categories in contemporary policy making. *Administration & Society*, 43, 930-953.
- 63 Schon, D. y Rein, M. (1994). *Frame reflection: Resolving intractable policy issues*. Nueva York, NY: Basic Books.
- 64 Thibodeau, P. H. y Boroditsky, L. (2011). Metaphors we think with: The role of metaphor in reasoning. *PLoS one*, 6(2), e16782.
- 65 Christmann, U. y Göhring, A.-L. (2016). A German-language replication study analysing the role of figurative speech in reasoning. *Scientific Data*, 3, 160098.
- 66 Un buen ejemplo de los marcos opuestos es un debate de 1983 acerca del crimen en la Cámara de Diputados. La Dra. Shirley Summerskill, que entonces era la portavoz de la oposición laborista en asuntos de interior, utilizó el marco del "crimen como virus". Ella dijo: "Ciertas condiciones, si no son la razón del crimen, ciertamente alientan el crimen... Los efectos del crimen se extienden a todas aquellas personas que temen convertirse en víctimas, después de que su vecino o pariente se ha convertido en una víctima... El control de la delincuencia debe ser responsabilidad de todos los creadores de programas de televisión, todos los maestros, todos los padres y todos los ciudadanos. Los delincuentes se ven influenciados por el entorno en el que viven. Ahí es donde comienza el crimen" (énfasis nuestro): *HC Deb*, 7 de febrero de 1983, vol. 36 cc644-662. Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1983/feb/07/crime-social-consequences#S6CV0036PO\\_19830207\\_HOC\\_241](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1983/feb/07/crime-social-consequences#S6CV0036PO_19830207_HOC_241). En cambio, George Cunningham, del Partido Socialdemócrata, adoptó el marco de la "bestia": "Hoy por hoy, cientos de miles de personas viven en constante temor. Temen que un golpe en la puerta después del anochecer no sea el golpe de un vecino amistoso sino de alguien que, una vez que la puerta esté abierta unos centímetros, se abalanzará para asaltar y robar. (...) Muchos padres son completamente incapaces de controlar a sus hijos... Si una persona asalta a otra persona, rompe una ventana o lanza una bomba incendiaria, no es culpa de la víctima. No es culpa de los padres del infractor. No es culpa mía, ni es culpa de la sociedad. Es culpa de la persona que comete el delito. (...) Tenemos que pensar en la prisión para algunos delincuentes, especialmente el delincuente de quien estoy hablando, como un primer paso en un período de supervisión más prolongado. Esa es una de las razones por las que el Ministerio del Interior debe mantener su programa de construcción de prisiones" (énfasis nuestro): *HC Deb*, 7 de febrero de 1983, vol. 36 cc644-662. Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1983/feb/07/crime-social-consequences#S6CV0036PO\\_19830207\\_HOC\\_229](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1983/feb/07/crime-social-consequences#S6CV0036PO_19830207_HOC_229).
- 67 Schon, D. y Rein, M. (1994). *Frame reflection: Resolving intractable policy issues*. Nueva York, NY: Basic Books, p. 23.
- 68 Gray, B. (2005). Framing in mediation and mediation as framing. In M. Hermsy (Ed.), *Mediation from beginning to end* (pp. 195-216). Nueva York, NY: Blackwell; Putnam, L. L., Burgess, G. y Royer, R. (2003). We can't go on like this: Frame changes in intractable conflicts. *Environmental Practice*, 5(3), 247-255.
- 69 Estas estrategias están tomadas de Dewulf, A. y Bouwen, R. (2012). Issue framing in conversations for change: Discursive interaction strategies for 'doing differences'. *Journal of Applied Behavioral Science*, 48(2), 168-193.
- 70 Un término alternativo es "cascadas de información". Para "cascada de información", consultar Anderson, L. R. y Holt, C. A. (1997). Information cascades in the laboratory. *American Economic Review*, 87(5), 847-862; Bikhchandani, S., Hirshleifer, D. y Welch, I. (1992). A theory of fads, fashion, custom, and cultural change as informational cascades. *Journal of Political Economy*, 100(5), 992-1026. Para "cascada de atención", consultar Halpin, D. (2011). Explaining policy bandwagons: Organized interest mobilization and cascades of attention. *Governance*, 24(2), 205-230; Shiller, R. (2000). Irrational exuberance. *Philosophy & Public Policy Quarterly*, 20(1), 18-23.
- 71 Slovic, P., Fischhoff, B. y Lichtenstein, S. (2012). Cognitive processes and societal risk tasking. In P. Slovic (Ed.), *The perception of risk* (pp. 32-50). Oxford, Reino Unido: Earthscan; Sunstein, C. R. y Zeckhauser, R. (2011). Overreaction to fearsome risks. *Environmental and Resource Economics*, 48(3), 435-449.
- 72 Gigerenzer, G. (2004). Dread risk, September 11, and fatal traffic accidents. *Psychological Science*, 15(4), 286-287.
- 73 Eisensee, T. y Stromberg, D. (2007). News droughts, news floods, and U.S. disaster relief. *Quarterly Journal of Economics*, 122(2), 693-728.
- 74 En lo que refiere a este punto, algunos estudios han demostrado que las personas son mucho más propensas a donar a una organización benéfica si un anuncio presenta a una sola persona identificable.
- 75 Miller, K. C. (2009). The limitations of heuristics for political elites. *Political Psychology*, 30(6), 863-894.
- 76 "Las relaciones entre la toma de decisiones organizacionales y la toma de decisiones individuales no son metafóricas; son causales. No se puede entender realmente cómo operan las organizaciones sin tener una idea clara de cómo las personas procesan la información y toman decisiones": Jones, B. D. (2003). Bounded rationality and political science: Lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 395-412, en 401. Para una descripción de este tipo de búsqueda "satisfactoria", consultar Simon, H. A. (1985). Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science. *American Political Science Review*, 79(2), 293-304.
- 77 Este es uno de los pocos estudios que analiza cómo la selección de información realmente funciona en la práctica. Nótese que el liderazgo del partido se considera "el cargo más alto en Bélgica", con un poder comparable, si no mayor, que el de los ministros, pero con menos restricciones: Walgrave, S. y Dejaeghere, Y. (2017). Surviving information overload: How elite politicians select information. *Governance*, 30(2), 229-244.
- 78 Consultar Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press; Iyengar, S. y Simon, A. (1993). News coverage of the Gulf crisis and public opinion: A study of agenda-setting, priming, and framing. *Communication Research*, 20(3), 365-383; Jones, B. D. y Wolfe, M. (2010). Public policy and the mass media: An information processing approach. In S. Koch-Baumgarten & K. Voltmer (Editores), *Public policy and the mass media: The interplay of mass communication and political decision making* (pp. 17-43). Londres, Reino Unido: Routledge; Wolfe, M., Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2013). A failure to communicate: Agenda setting in media and policy studies. *Political Communication*, 30(2), 175-192.
- 79 La "falta de reacción" y la "sobrerreacción" en política han atraído mucho interés académico recientemente. Ver Maor, M. (2012). Policy overreaction. *Journal of Public Policy*, 32(3), 231-259; Maor, M. (2014). Policy persistence, risk estimation and policy underreaction. *Policy Sciences*, 47(4), 425-443.

- 80 Por supuesto, en este respecto nos referimos a los costos y beneficios "programáticos", y somos conscientes de que existen muchas dificultades para medirlos. Un problema obvio es en qué punto realizar la medición: lo que parece una sobre-reacción en un punto puede generar grandes beneficios más adelante. Por ejemplo, las acciones para prevenir el cambio climático pueden haber sido vistas como una sobre-reacción durante muchas décadas en el siglo XX. Consultar Maor, M., Tosun, J. y Jordan, A. (2017). Proportionate and disproportionate policy responses to climate change: Core concepts and empirical applications. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 599-611.
- 81 Roach, K. (2012). The criminal law and its less restrained alternatives. In V. V. Ramraj, M. Hor y K. Roach (Editores), *Global anti-terrorism law and policy* (pp. 91-121). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- 82 Jones y Baumgartner sugieren un modelo de "acumulación de errores", en el que los errores se acumulan a medida que señales importantes para cambiar el rumbo no se notan ni se responden a tiempo. Hablan de "un patrón de pasar por alto las pistas que están plenamente visibles y luego sobre-reaccionar cuando la atención se dirige a aquellas pistas que antes eran obvias": Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago, IL: University of Chicago Press, p. 60.
- 83 Rinscheid, A. (2015). Crisis, policy discourse, and major policy change: Exploring the role of subsystem polarization in nuclear energy policymaking. *European Policy Analysis*, 1(2), 34-7.
- 84 "Las conexiones entre las soluciones y los problemas estaban, por lo tanto, dirigidas por la atención: solo cuando la organización dedicaba su atención colectiva a un problema, se podía conectar una solución al problema": Jones, B. D. (2017). Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. *Cognitive Systems Research*, 43, 63-75, en p. 69.
- 85 "Los seres humanos disponen de un conjunto de soluciones preempaquetadas para problemas que se basan en la biología humana y la transmisión cultural, de modo que cuando se encuentran con un problema familiar, responden de manera casi automática. Esto también es verdad en lo tocante a la formulación de políticas y la implementación de organizaciones": Jones, B. D. (2017). Behavioral rationality as a foundation for public policy studies. *Cognitive Systems Research*, 43, 63-75, en p. 69.
- 86 Boushey, G. (2012). Punctuated equilibrium theory and the diffusion of innovations. *Policy Studies Journal*, 40(1), 127-146.
- 87 Boushey, G. (2010). *Policy diffusion dynamics in America*. Nueva York, NY: Cambridge University Press, pp. 1-2.
- 88 Este tipo de cambio rápido es más probable que ocurra "cuando la conciencia de la innovación revela simultáneamente tanto el problema de política como la solución de política": Boushey, G. (2012). Punctuated equilibrium theory and the diffusion of innovations. *Policy Studies Journal*, 40(1), 127-146, en p. 131. En otras palabras: "¿Existe una demanda de "algo por hacer" o de "esto que se debe hacer"?"
- 89 Cartwright, N. y Hardie, J. (2012). *Evidence-based policy: A practical guide to doing it better*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- 90 Jones, B. D., Thomas, H. F. y Wolfe, M. (2014). Policy bubbles. *Policy Studies Journal*, 42(1), 146-171.
- 91 Nótese que esto supone que el aumento de la población penal no es en sí mismo el motor de la tasa de criminalidad más baja, posibilidad que los autores no discuten.
- 92 El informe y los recursos asociados están disponibles en la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido. (2018). *Future of the sea*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/collections/future-of-the-sea>.
- 93 Institute for Government. (2018). *How government can work with academia*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/how-government-can-work-academia>.
- 94 Oficina del Gabinete. (31 de enero 2018). *Introducing the Open Innovation Team*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://openinnovation.blog.gov.uk/2018/01/31/open-innovation-team-deepening-collaboration-between-officials-and-academics>.
- 95 Burgess, S. (2018). Bottle and can deposit return scheme gets green light in England. *Sky News*, 28 de marzo. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://news.sky.com/story/gov-to-launch-deposit-return-scheme-for-single-use-bottles-in-england-11306448>; Department for Environment. (2018). *Discurso del Primer Ministro acerca del medio ambiente*: 11 de enero de 2018. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-the-environment-11-january-2017>.
- 96 Werner, S., Budziak, A., Van Franeker, J., Galgani, F., Hanke, G., Maes, T., Matiddi, M., ... Vlachogianni, T. (2016). Harm caused by marine litter. Comisión Europea. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104308/lbna28317enn.pdf>.
- 97 Neimand, A. (2018). How to tell stories about complex issues. *Innovation Review*, 7 May. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://ssir.org/articles/entry/how\\_to\\_tell\\_stories\\_about\\_complex\\_issues](https://ssir.org/articles/entry/how_to_tell_stories_about_complex_issues); Slovic, P. (2007). 'If I look at the mass I will never act': Psychic numbing and genocide. *Judgment and Decision Making*, 2(2), 79-95; Västfjäll, D., Slovic, P., Mayorga, M. y Peters, E. (2014). Compassion fade: Affect and charity are greatest for a single child in need. *PLoS one*, 9(6), e100115.
- 98 Nickerson, R. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many cities. *Review of General Psychology*, 2(2), 175-220. On remembering: Jerit, J. y Barabas, J. (2012). Partisan perceptual bias and the information environment. *Journal of Politics*, 74(3), 672-684.
- 99 Brock, T. C. y Balloun, J. L. (1967). Behavioral receptivity to dissonant information. *Journal of Personality and Social Psychology*, 6(4, Pt.1), 413-428.
- 100 Schmidt, A. L., Zollo, F., Del Vicario, M., Bessi, A., Scala, A., Caldarelli, G., Stanley, E. H. y Quattrocchi, W. (2017). Anatomy of news consumption on Facebook. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.pnas.org/content/early/2017/02/28/1617052114>.
- 101 Hart, W., Albarracín, D., Eagly, A. H., Brechan, I., Lindberg, M. J. y Merrill, L. (2009). Feeling validated versus being correct: A meta-analysis of selective exposure to information. *Psychological Bulletin*, 135(4), 555-588.
- 102 Ver, por ejemplo, Redlawsk, D. P. (2002). Hot cognition or cool consideration? Testing the effects of motivated reasoning on political decision making. *Journal of Politics*, 64(4), 1021-1044.
- 103 Lord, C. G., Ross, L. y Lepper, M. R. (1979). Biased assimilation and attitude polarization: The effects of prior theories on subsequently considered evidence. *Journal of Personality and Social Psychology*, 37(11), 2098-2109.
- 104 Bail, C. A., Argyle, L., Brown, T., Bumpuss, J., Chen, H., Hunzaker, M. F., ... Volfovsky, A. (19 de marzo de 2018). Exposure to opposing views can increase political polarization: Evidence from a large-scale field experiment on social media. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://osf.io/preprints/socarxiv/4yguv>.
- 105 Banuri, S., Dercon, S. y Gauri, V. (2017). *Biased policy professionals* (Informe de trabajo de investigación de políticas No. 8113). Banco Mundial. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://documents.worldbank.org/curated/en/685691498482210671/Biased-policy-professionals>, explicado más adelante.
- 106 Russo, J. E., Medvec, V. H. y Meloy, M. G. (1996). The distortion of information during decisions. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 66, 102-110; Schulz-Hardt, S., Frey, D., Lüthgens, C. y Moscovici, S. (2000). Biased information search in group decision making. *Journal of Personality and Social Psychology*, 78(4), 655-669.
- 107 Thibodeau, P. H. y Boroditsky, L. (2011). Metaphors we think with: The role of metaphor in reasoning. *PLoS one*, 6(2), e16782. El trabajo en torno a marcos políticos opuestos ha demostrado que estos son "resistentes a la resolución apelando a hechos o argumentaciones razonadas, porque los marcos opuestos de las partes determinan lo que cuenta como hecho y qué argumentos se consideran relevantes y convincentes". Schön, D. A. y Rein, M. (1994). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Nueva York, NY: Basic Books, p. 23.
- 108 Sharot, T. (2017). *The influential mind: What the brain reveals about our power to change others*. Londres, Reino Unido: Little, Brown.
- 109 Baekgaard, M., Christensen, J., Dahmann, C., Mathiasen, A. y Petersen, N. (2017). The role of evidence in politics: Motivated reasoning and persuasion among politicians. *British Journal of Political Science*, doi:10.1017/S0007123417000084.

- 110 Presentación de Julian Christensen para Behavioral Insights Team, 18 de mayo de 2018.
- 111 Una advertencia: existe evidencia de que a las personas les resulta difícil seguir ignorando la evidencia refutadora ad infinitum. Por ejemplo, un estudio de 2010 mostró que eventualmente hubo un "punto de inflexión", después del cual los razonadores motivados reajustaron sus puntos de vista para tener en cuenta la evidencia: Redlawsk, D. P., Civettini, A. J. y Emmerson, K. M. (2010). The affective tipping point: Do motivated reasoners ever 'get it'? *Political Psychology*, 31(4), 563-593.
- 112 Banuri, S., Dercon, S. y Gauri, V. (2017). Biased policy professionals (Policy Research Working Paper No. 8113). Banco Mundial. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://documents.worldbank.org/curated/en/685691498482210671/Biased-policy-professionals>.
- 113 Kahan, D. M., Dawson, E. C., Peters, E. y Slovic, P. (2017). Motivated numeracy and enlightened self-government. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 54-86. Pero nótese que esto no significa que los encuestados con más conocimiento aritmético dieron respuestas menos precisas que los encuestados con menos conocimiento aritmético; solo que hubo un mayor efecto relativo de la disonancia cognitiva en los encuestados con más conocimiento aritmético.
- 114 Kahan y colegas han hallado que un mayor conocimiento aritmético se asocia con un mayor efecto del razonamiento motivado: Kahan, D. M., Dawson, E. C., Peters, E. y Slovic, P. (2017). Motivated numeracy and enlightened self-government. *Behavioural Public Policy*, 1(1), 54-86. No obstante, otros estudios han hallado que aquellas personas con mayor "necesidad de cognición" (es decir, que gozan del pensamiento complejo) tienen menos probabilidades de participar de un razonamiento motivado. Ver, por ejemplo, Nir, L. (2011). Motivated reasoning and public opinion perception. *Public Opinion Quarterly*, 75(3), 504-532.
- 115 Pensions Commission. (2005). A new pension settlement for the twenty-first century. The second report of the Pensions Commission. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dwp.gov.uk/publications/dwp/2005/pensionscommreport/main-report.pdf>.
- 116 Larrick, R. P. (2004). Debiasing. In D. J. Koehler & N. Harvey (Editores), *Blackwell handbook of judgment and decision making* (pp. 316-337). Chichester, Reino Unido: Blackwell; Lord, C. G., Lepper, M. R. y Preston, E. (1984). Considering the opposite: A corrective strategy for social judgment. *Journal of Personality and Social Psychology*, 47(6), 1231-1243.
- 117 Sense about Science. (2016). Transparency of evidence: An assessment of government policy proposals May 2015 to May 2016. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://senseaboutscience.org/wp-content/uploads/2016/11/SaS-Transparency-of-Evidence-2016-Nov.pdf>.
- 118 Regulatory Group. (2010). Agency checklist: Regulatory impact analysis. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://www.regulationwriters.com/downloads/RIA\\_\[post\\_Jan\\_2017\]/OIRA-RIA\\_Checklist-2010.pdf](https://www.regulationwriters.com/downloads/RIA_[post_Jan_2017]/OIRA-RIA_Checklist-2010.pdf).
- 119 Institute for Government. (2015). Show your workings: Assessing how government uses evidence to make policy. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/show-your-workings>.
- 120 Haynes, A. B., Weiser, T. G., Berry, W. R., Lipsitz, S. R., Breizat, A.-H. S., Dellinger, P., Herbosa, T. ... Gawande, A. A. (2009). A surgical safety checklist to reduce morbidity and mortality in a global population. *New England Journal of Medicine*, 360(5), 491-499.
- 121 Allen, N. J. y Hecht, T. D. (2004). 'The romance of teams': Toward an understanding of its psychological underpinnings and implications. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 77(4), 439-461.
- 122 La literatura acerca de los comportamientos grupales es enorme, y está claro que el desempeño del grupo puede variar mucho de acuerdo a factores contextuales. Quizás la mejor descripción general de la evidencia sea proporcionada por Kerr, N. L. y Tindale, R. S. (2004). Group performance and decision making. *Annual Review of Psychology*, 55, 623-655. A veces, las estructuras pueden aprovechar la "sabiduría de las masas" para producir pronósticos y estimaciones extremadamente útiles. Ver Navajas, J., Niella, T., Garbulsky, G., Bahrami, B. y Sigman, M. (2018). Aggregated knowledge from a small number of debates outperforms the wisdom of large crowds. *Nature Human Behaviour*, 2, 126-132.
- 123 Sunstein, C. R. y Hastie, R. (2015). *Wiser: Getting beyond groupthink to make groups smarter*. Boston, MA: Harvard Business Press, p. 30, citando a Gigone, D. y Hastie, R. (1997). Proper analysis of the accuracy of group judgments. *Psychological Bulletin*, 121(1), 149-167.
- 124 Osborn, A. F. (1957). *Applied imagination*. Nueva York, NY: Scribner.
- 125 Diehl, M. y Stroebe, W. (1987). Productivity loss in brainstorming groups: Toward the solution of a riddle. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53(3), 497-509; Mullen, B., Johnson, C. y Salas, E. (1991). Productivity loss in brainstorming groups: A meta-analytic integration. *Basic and Applied Social Psychology*, 12(1), 3-23.
- 126 Kerr, N. L., Maccoun, R. J. y Kramer, G. P. (1996). Bias in judgment: Comparing individuals and groups. *Psychological Review*, 103(4), 687-719.
- 127 Hobbes, T. (1651). *Leviatán*, capítulo 25.
- 128 Nemeth, C. (2017). *In defense of troublemakers: The power of dissent in life and business*. Nueva York, NY: Basic Books.
- 129 En los siguientes párrafos, nos basamos en el libro "Wiser" de Cass Sunstein y Reid Hastie, que establece un excelente resumen de los comportamientos grupales: Sunstein, C. R. y Hastie, R. (2015). *Wiser: Getting beyond groupthink to make groups smarter*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- 130 Una serie de experimentos célebres de Solomon Asch en la década de 1950 ilustran este punto. No obstante, cabe señalar que aún existe un debate activo acerca de la interpretación de estos experimentos. Ver Kim, D. y Hommel, B. (2018). Reply to Ihmels and Ache (2018): Event-based conformity versus regression to the mean. *Psychological Science*, doi:10.1177/0956797618773095.
- 131 Berger, G. (2013). Obama's 'no drama' credo led to the ACA website disaster. *Time*, 14 de noviembre. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://ideas.time.com/2013/11/14/gloria-berger-obamas-no-drama-credo-led-to-the-aca-website-disaster>.
- 132 Ver Sunstein, C. R. y Hastie, R. (2015). *Wiser: Getting beyond groupthink to make groups smarter*. Boston, MA: Harvard Business Press.
- 133 Nótese que esta puede ser una heurística útil en ocasiones: el hecho de que algo sea generalmente conocido puede significar que verdaderamente es importante: Gigone, D. y Hastie, R. (1993). The common knowledge effect: Information sharing and group judgment. *Journal of Personality and Social Psychology*, 6(5), 959-974.
- 134 Wittenbaum, G. M., Hubbell, A. P. y Zuckerman, C. (1999). Mutual enhancement: Toward an understanding of the collective preference for shared information. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77(5), 967-978.
- 135 Stasser, G. y Titus, W. (2003). Hidden profiles: A brief history. *Psychological Inquiry*, 14(3-4), 304-313.
- 136 Baron, R. S., Hoppe, S. I., Kao, C. F., Brunsmann, B., Linneweh, B. y Rogers, D. (1996). Social corroboration and opinion extremity. *Journal of Experimental Social Psychology*, 32(6), 537-560.
- 137 Turner, J. C., Wetherell, M. S. y Hogg, M. A. (1989). Referent informational influence and group polarization. *British Journal of Social Psychology*, 28(2), 135-147.
- 138 Ottaviani, M. y Sørensen, P. (2001). Information aggregation in debate: Who should speak first? *Journal of Public Economics*, 81(3), 393-421.
- 139 Hung, A. A. y Platt, C. R. (2001). Information cascades: Replication and an extension to majority rule and conformity-rewarding institutions. *American Economic Review*, 91(5), 1508-1520.
- 140 Institute for Government. (2018). Ethnicity in the Civil Service. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/ethnicity-civil-service>.
- 141 Simon, H. (1948). *Administrative behavior*. Nueva York, NY: Free Press. Es importante considerar que un mismo gobierno puede albergar culturas muy diferentes en diferentes ministerios. Por ejemplo, en el Reino Unido, la cultura organizacional y las normas de HM Treasury generalmente se piensa que toleran un mayor grado de debate abierto que otros ministerios. Ver Ministers Reflect. (2016). Kenneth Clarke: 'I didn't bother with the grid and asking permission and all this rubbish'. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/ministers-reflect/person/kenneth-clarke>.

- 142 Chilcot, J. y otros. (2016). Executive summary. The Iraq Enquiry. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-iraq-enquiry>, párrafos 410, 618.
- 143 Además, la mayoría de las que sí existen son testimonios proporcionados después del evento, y que son, por lo tanto, muy vulnerables al sesgo de la retrospectiva y la auto justificación. Ver Janis, I. (1982). *Groupthink: Psychological studies of policy decisions and fiascos* (2da ed.) Boston, MA: Houghton Mifflin.
- 144 Consultar Dincera, N. N. y Eichengreen, B. (2014). Central bank transparency and independence: Updates and new measures. *International Journal of Central Banking*, 10(1), 189-253.
- 145 Berk, J. M., Bierut, B. K. y Meade, E. E. (2010). The dynamic voting patterns of the Bank of England's MPC (Informe de trabajo No. 261). De Nederlandsche Bank. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://www.dnb.nl/en/binaries/261%20-%20The%20Dynamic%20Voting%20Patterns%20of%20the%20Bank%20of%20England%20MPC\\_tcm47-239585.pdf](https://www.dnb.nl/en/binaries/261%20-%20The%20Dynamic%20Voting%20Patterns%20of%20the%20Bank%20of%20England%20MPC_tcm47-239585.pdf).
- 146 Por supuesto, esta no es la única explicación. Otros estudios, que controlan más variables, argumentan que el registro de votación no muestra "efectos de carrera" autocensuradores de esta manera (pero sí hallan otras dinámicas de grupo). Consultar Hansen, S. y McMahon, M. (2016). First impressions matter: Signalling as a source of policy dynamics. *Review of Economic Studies*, 83(4), 1645-1672.
- 147 Curiosamente, el Economista Jefe del Banco de Inglaterra, Andrew Haldane, ha vinculado de manera explícita la falta de discusión referente a temas bancarios por parte del Comité de Política Monetaria antes de 2007 con presiones de pensamiento de grupo: Haldane, A. (2014). Central bank psychology. Discurso pronunciado en la conferencia Leadership: Stress and Hubris en Londres, Reino Unido.
- 148 Oficina del Gabinete. (2015). Contestable Policy Fund. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/guidance/contestable-policy-fund>.
- 149 Stroebe, W. y Diehl, M. (1994). Why groups are less effective than their members: On productivity losses in idea-generating groups. *European Review of Social Psychology*, 5(1), 271-303.
- 150 Ministerio de Defensa. (2018). The good operation. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/publications/the-good-operation>.
- 151 Bell, S. T., Villado, A. J., Lukasik, M. A., Belau, L. y Briggs, A. L. (2011). Getting specific about demographic diversity variable and team performance relationships: A meta-analysis. *Journal of Management*, 37(3), 709-743; Stahl, G. K., Maznevski, M. L., Voigt, A. y Jonsen, K. (2010). Unraveling the effects of cultural diversity in teams: A meta-analysis of research on multicultural work groups. *Journal of International Business Studies*, 41(4), 690-709; Williams, K. y O'Reilly, C. (1998). Demography and diversity in organizations: A review of 40 years of research. *Research in Organizational Behavior*, 8, 70-140.
- 152 Mannix, E. y Neale, M. A. (2005). What differences make a difference? The promise and reality of diverse teams in organizations. *Psychological Science in the Public Interest*, 6(2), 31-55.
- 153 Trendall, S. (2018, 6 June). Civil Service HR looks to develop library of online psychometric tests. Public Technology. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.publictechnology.net/articles/news/civil-service-hr-looks-develop-library-online-psychometric-tests>.
- 154 Este es exactamente el mismo concepto que "realismo ingenuo". No obstante, hallamos que este término no era intuitivo para las personas, y, por lo tanto, acuñamos el término "ilusión de similitud". Para realismo ingenuo, consultar Ross, L y Ward, A. (1996). Naive realism in everyday life: Implications for social conflict and misunderstanding. In T. Brown, E. S. Reed y E. Turiel (Editores), *Values and knowledge* (pp. 103-135). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- 155 Ross, L y Ward, A. (1996). Naive realism in everyday life: Implications for social conflict and misunderstanding. In T. Brown, E. S. Reed y E. Turiel (Editores), *Values and knowledge* (pp. 103-135). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- 156 Mullen, B., Atkins, J., Champion, D., Edwards, C., Hardy, D., Story, J. y Vanderklok, M. (1985). The false consensus effect: A meta-analysis of 115 hypothesis tests. *Journal of Experimental Social Psychology*, 21(3), 262-283.
- 157 Wojcieszak, M. y Price, V. (2009). What underlies the false consensus effect? How personal opinion and disagreement affect perception of public opinion. *International Journal of Public Opinion Research*, 21(1), 25-46.
- 158 HC Deb 19 October 1992 vol 212 cc205-236. Consultado el 28 de junio de 2018 en [https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1992/oct/19/coal-industry#S6CVO212PO\\_19921019\\_HOC\\_222](https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1992/oct/19/coal-industry#S6CVO212PO_19921019_HOC_222).
- 159 Jones, N. (29 de diciembre de 2017). 1992 Cabinet records reveal government chaos and confusion over death knell for coal industry. Nicholas Jones Archive and Blog. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.nicholasjones.org.uk/articles/categories/trade-union-reporting/336-1992-cabinet-records-reveal-government-chaos-and-confusion-over-death-knell-for-coal-industry>.
- 160 Poole, D. (4 de diciembre de 1992). El episodio de cierre de fosas (Nota al Primer Ministro), p. 2. Estamos profundamente agradecidos a Nicholas Jones por proporcionarnos una copia de esta nota.
- 161 Jones, N. (29 de diciembre de 2017). 1992 Cabinet records reveal government chaos and confusion over death knell for coal industry. Nicholas Jones Archive and Blog. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.nicholasjones.org.uk/articles/categories/trade-union-reporting/336-1992-cabinet-records-reveal-government-chaos-and-confusion-over-death-knell-for-coal-industry>.
- 162 Poole, D. (1992, 4 December). El episodio de cierre de fosas (Nota al Primer Ministro), p. 2.
- 163 Aparición en UK Confidential, BBC Radio 4, 30 de diciembre de 2017. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.bbc.co.uk/programmes/b09jxn5p>.
- 164 Michael Heseltine: "He de confesar cierto grado de responsabilidad en este respecto. Todos sabían que las minas se clausurarían. Por lo que pensé... Todos saben lo que se viene. Por lo que debo conseguirles términos decentes, lo cual hice. En donde me equivoqué fue que la clase media inglesa se identificó con los mineros. Y esto, no lo pude anticipar." Aparición en UK Confidential, BBC Radio 4, 30 de diciembre de 2017. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.bbc.co.uk/programmes/b09jxn5p>.
- 165 Poole, D. (4 de diciembre de 1992). El episodio de cierre de pozos (Nota al Primer Ministro), p. 1 (énfasis nuestro).
- 166 Poole, D. (4 de diciembre de 1992). El episodio de cierre de pozos (Nota al Primer Ministro), p. 2.
- 167 Nota de Sir Peter Gregson, Secretario Permanente del Departamento de Comercio e Industria, citado en Jones, N. (29 de diciembre de 2017). 1992 Cabinet records reveal government chaos and confusion over death knell for coal industry. Nicholas Jones Archive and Blog. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.nicholasjones.org.uk/articles/categories/trade-union-reporting/336-1992-cabinet-records-reveal-government-chaos-and-confusion-over-death-knell-for-coal-industry>.
- 168 Newton, E. (1990). Overconfidence in the communication of intent: Heard and unheard melodies (Disertación doctoral no publicada). Stanford University, Stanford, CA.
- 169 Randall, J. y Hughes, N. (2015). Connecting policy with practice: Insights from the Connecting Policy with Practice Programme in 2014-15. Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Connecting%20Policy%20with%20Practice%20Y2%20Paper%20-%20FINAL.pdf>.
- 170 Bergman, P. L. S. y Rogers, T. (2017). The impact of defaults on technology adoption, and its underappreciation by policymakers (Informe de trabajo No. 6721). CESifo. Consultado el 28 de junio de 2018 en [http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2017/wp-cesifo-2017-11/12012017006721.html](http://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2017/wp-cesifo-2017-11/12012017006721.html).
- 171 Este recuadro se basa principalmente en National Audit Office. (2016). Green Deal and energy company obligation. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/04/Green-Deal-and-Energy-Company-Obligation.pdf>.
- 172 National Audit Office. (2016). Green Deal and energy company obligation. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/04/Green-Deal-and-Energy-Company-Obligation.pdf>, p. 42.
- 173 National Audit Office. (2016). Green Deal and energy company

- obligation. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/04/Green-Deal-and-Energy-Company-Obligation.pdf>, p. 41.
- 174 Hallsworth, M., Rutter, J. y Parker, S. (2011). Policy making in the real world. Londres, Reino Unido: Institute for Government, p. 93.
- 175 Para un ejemplo reciente de la utilización de un jurado de ciudadanos en el desarrollo de políticas, consultar VicHealth. (2016). Citizens' jury on obesity. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.vichealth.vic.gov.au/programs-and-projects/victorias-citizens-jury-on-obesity>.
- 176 Hewstone, M., Rubin, M. y Willis, H. (2002). Intergroup bias. *Annual Review of Psychology*, 53(1), 575-604.
- 177 Gramzow, R. H. y Gaertner, L. (2005). Self-esteem and favoritism toward novel in-groups: The self as an evaluative base. *Journal of Personality and Social Psychology*, 88(5), 801-815.
- 178 Balliet, D., Wu, J. y De Dreu, C. K. (2014). Ingroup favoritism in cooperation: A meta-analysis. *Psychological Bulletin*, 140(6), 1556-1581.
- 179 Esto se conoce como el "efecto de discontinuidad". Wildschut, T., Pinter, B., Vevea, J. L., Insko, C. A. y Schopler, J. (2003). Beyond the group mind: A quantitative review of the interindividual-intergroup discontinuity effect. *Psychological Bulletin*, 129(5), 698-722. Es incluso verdadero cuando se trata de individuos que representan grupos. Ver Song, F. (2008). Trust and reciprocity behavior and behavioral forecasts: Individuals versus group-representatives. *Games and Economic Behaviour*, 62(2), 675-696.
- 180 Abbink, K., Brands, J., Herrmann, B. y Orzen, H. (2010). Intergroup conflict and intra-group punishment in an experimental contest game. *American Economic Review*, 100(1), 420-447.
- 181 Para una buena explicación de este proceso, consultar Ross, L. y Ward, A. (1996). Naive realism in everyday life: Implications for social conflict and misunderstanding. In T. Brown, E. S. Reed y E. Turiel (Editores), *Values and knowledge* (pp. 103-135). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- 182 Este efecto es impulsado por la disonancia cognitiva. Ver Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- 183 Chambers, J. R., Baron, R. S. y Inman, M. L. (2006). Misperceptions in intergroup conflict: Disagreeing about what we disagree about. *Psychological Science*, 17, 38-45; Kennedy, K. A. y Pronin, E. (2008). When disagreement gets ugly: Perceptions of bias and the escalation of conflict. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(6), 833-848.
- 184 Blatz, C. W. y Mercier, B. (2017). False polarization and false moderation: Political opponents overestimate the extremity of each other's ideologies but underestimate each other's certainty. *Social Psychological and Personality Science*, doi:10.1177/1948550617712034; Levendusky, M. S. y Malhotra, N. (2015). (Mis)perceptions of partisan polarization in the American public. *Public Opinion Quarterly*, 80(S1), 378-391; Robinson, R. J., Kellner, D., Ward, A. y Ross, L. (1995). Actual versus assumed differences in construal: 'Naive realism' in intergroup perception and conflict. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68(3), 404-417.
- 185 Sabatier, P., Hunter, S. y McLaughlin, S. (1987). The devil shift: Perceptions and misperceptions of opponents. *Western Political Quarterly*, 40(3), 449-476.
- 186 Sherman, D. K., Nelson, L. D. y Ross, L. D. (2003). Naive realism and affirmative action: Adversaries are more similar than they think. *Basic and Applied Social Psychology*, 25(4), 275-289.
- 187 Ministers Reflect. (2016). Kenneth Clarke: 'I didn't bother with the grid and asking permission and all this rubbish'. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/ministers-reflect/person/kenneth-clarke>.
- 188 Peters, B. G. (1998). Managing horizontal government: The politics of co-ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311.
- 189 Ministry of Defence Development, Concepts and Doctrine Centre. (2013). *Red teaming guide* (2nd ed.). Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/publications/a-guide-to-red-teaming>, p. 3.
- 190 Hornsey, M. J., Oppes, T. y Svensson, A. (2002). 'It's OK if we say it, but you can't': Responses to intergroup and intragroup criticism. *European Journal of Social Psychology*, 32, 293-307.
- 191 Hornsey, M. J., Trembath, M. y Gunthorpe, S. (2004). 'You can criticize because you care': Identity attachment, constructiveness, and the intergroup sensitivity effect. *European Journal of Social Psychology*, 34(5), 499-518.
- 192 La evidencia para los abogados del diablo es mixta. Ver Greitemeyer, T., Schulz-Hardt, S. y Frey, D. (2009). The effects of authentic and contrived dissent on escalation of commitment in group decision making. *European Journal of Social Psychology*, 39, 639-647; Nemeth, C., Brown, K. y Rogers, J. (2001). Devil's advocate versus authentic dissent: Stimulating quantity and quality. *European Journal of Social Psychology*, 31(6), 707-720; Sunstein, C. R. y Hastie, R. (2015). *Wiser: Getting beyond groupthink to make groups smarter*. Boston, MA: Harvard Business Press, pp. 117-119.
- 193 BBC News. (11 de mayo de 2018). Theresa May splits cabinet to consider customs options. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.bbc.co.uk/news/education-44077847>.
- 194 Hallsworth, M. (2011). *System stewardship: The future of policy making?* (Informe de trabajo). Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.pdf>, p. 7.
- 195 Bazerman, M. H. y Moore, D. A. (2013). *Judgment in managerial decision making* (8th ed.). Chichester, Reino Unido: John Wiley; DeBondt, W. F. y Thaler, R. H. (1995). Financial decision-making in markets and firms: A behavioral perspective. *Handbooks in Operations Research and Management Science*, 9, 385-410; Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. Nueva York, NY: Allen Lane.
- 196 Moore, D. A. y Healy, P. J. (2008). The trouble with overconfidence. *Psychological Review*, 115(2), 502-517.
- 197 Por ejemplo, Barber, B. M. y Odean, T. (2001). Boys will be boys: Gender, overconfidence, and common stock investment. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(1), 261-292; Galasso, A. y Simcoe, T. S. (2011). CEO overconfidence and innovation. *Management Science*, 57(8), 1469-1484; Lin, S. W. y Bier, V. M. (2008). A study of expert overconfidence. *Reliability Engineering & System Safety*, 93(5), 711-721; Tetlock, P. (2005). *Expert political judgment: How good is it? How can we know?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 198 Liu, X., Stoutenborough, J. y Vedlitz, A. (2017). Bureaucratic expertise, overconfidence, and policy choice. *Governance*, 30(4), 705-725.
- 199 Liu y otros. Proporcionan explicaciones útiles acerca del vínculo entre experiencia y exceso de confianza: Liu, X., Stoutenborough, J. y Vedlitz, A. (2017). Bureaucratic expertise, overconfidence, and policy choice. *Governance*, 30(4), 705-725.
- 200 Las mujeres eran mucho menos propensas al exceso de confianza que los hombres.
- 201 Sheffer, L. y Loewen, P. (2017). Electoral confidence, overconfidence, and risky behavior: Evidence from a study with elected politicians. *Political Behavior*, doi:10.1007/s11109-017-9438-0.
- 202 National Audit Office. (2013). *Over-optimism in government projects*. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/12/10320001-Over-optimism-in-government-projects.pdf>, p. 1.
- 203 Flyvbjerg, B., Holm, M. S. y Buhl, S. (2002). Underestimating costs in public works projects: Error or lie? *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-295. Consultar también Flyvbjerg, B. (2005). *Policy and planning for large infrastructure projects: Problems, causes, cures* (Vol. 3781). Washington, DC: Banco Mundial; MacDonald, M. (2002). *Review of large public procurement in the UK*. Londres, Reino Unido: HM Treasury.
- 204 Radzewick, J. R. y Moore, D. A. (2011). Competing to be certain (but wrong): Market dynamics and excessive confidence in judgment. *Management Science*, 57(1), 93-106.
- 205 Guerin, B., McCrae, J. y Shepheard, M. (2018). *Accountability in modern government: What are the issues?* Londres, Reino Unido: Institute for Government.
- 206 Alicke, M. D. y Sedikides, C. (2010). *Self-enhancement and self-protection: Historical overview and conceptual framework*. Nueva York: Guilford Press, pp. 1-22.
- 207 Engel, C. (2010). The behaviour of corporate actors: How much can we learn from the experimental literature? *Journal of Institutional Economics*, 6(4), 445-475; Jones, E. E. y Harris, V. A. (1967). The attribution of attitudes.

Journal of Experimental Social Psychology, 3(1), 1-24.

- 208 Buehler, R., Messervey, D. y Griffin, D. (2005). Collaborative planning and prediction: Does group discussion affect optimistic biases in time estimation? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(1), 47-63. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0749597805000348>.
- 209 Heath, C. y González, R. (1995). Interaction with others increases decision confidence but not decision quality: Evidence against information collection views of interactive decision making. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 61(3), 305-326.
- 210 Buehler, R., Messervey, D. y Griffin, D. (2005). Collaborative planning and prediction: Does group discussion affect optimistic biases in time estimation? *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97(1), 47-63.
- 211 Bénabou, R. (2012). Groupthink: Collective delusions in organizations and markets. *Review of Economic Studies*, 82(3), 429-462.
- 212 Esto es distinto del sesgo de confirmación, porque se refiere a cuando las personas hallan la información más creíble por ser más placentera, incluso si esta no concuerda con sus creencias preexistentes. Sunstein, C. R., Bobadilla-Suarez, S., Iazzaro, S. C. y Sharot, T. (2016). How people update beliefs about climate change: Good news and bad news. *Cornell Law Review*, 102, 1431-1443; Tappin, B. M., Van der Leer, L. y McKay, R. T. (2017). The heart trumps the head: Desirability bias in political belief revision. *Journal of Experimental Psychology: General*, 146(8), 1143-1149.
- 213 Atkins, G., Davies, N. y Bishop, T. K. (2017). How to value infrastructure: Improving cost benefit analysis. Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFG%20Report%20CBA%20Infrastructure%20web%20final.pdf>; Buehler, R., Griffin, D. y Ross, M. (1994). Exploring the 'planning fallacy': Why people underestimate their task completion times. *Journal of Personality and Social Psychology*, 67(3), 366-381; Flyvbjerg, B. (2013). Quality control and due diligence in project management: Getting decisions right by taking the outside view. *International Journal of Project Management*, 31(5), 760-774; Kahneman, D., & Lovallo, D. (1993). Timid choices and bold forecasts: A cognitive perspective on risk taking. *Management Science*, 39(1), 17-31.
- 214 Kappes, A. y Sharot, T. (2018). The automatic nature of motivated belief updating. *Behavioural Public Policy*, doi:10.1017/bpp.2017.11; Mijović-Prelec, D. y Prelec, D. (2010). Self-deception as self-signalling: A model and experimental evidence. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 365(1538), 227-240; Mobius, M. M., Niederle, M., Niehaus, P. y Rosenblat, T. S. (2011). Managing self-confidence: Theory and experimental evidence (Informe de trabajo No. 17014). National Bureau of Economic Research. Consultado el 28 de junio de 2018 en <http://www.nber.org/papers/w17014>.
- 215 Eil, D. y Rao, J. M. (2011). The good news-bad news effect: Asymmetric processing of objective information about yourself. *American Economic Journal: Microeconomics*, 3(2), 114-138.
- 216 HM Treasury. (2018). The green book: Central government guidance on appraisal and evaluation. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.
- 217 Atkins, G., Davies, N. y Bishop, T. K. (2017). How to value infrastructure: Improving cost benefit analysis. Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFG%20Report%20CBA%20Infrastructure%20web%20final1.pdf>.
- 218 Klein, G. (2007). Performing a project premortem. *Harvard Business Review*, 85(9), 18-19; Mills, J. K. y McKimm, J. (2017). Pre-empting project failure by using a pre-mortem. *British Journal of Hospital Medicine*, 78(10), 584-585.
- 219 Peabody, M. J. (2017). Improving planning: Quantitative evaluation of the premortem technique in field and laboratory settings (Tesis doctoral no publicada). Michigan Technological University, Houghton, MI.
- 220 Herzog, S. M. y Hertwig, R. (2009). The wisdom of many in one mind: Improving individual judgments with dialectical bootstrapping. *Psychological Science*, 20(2), 231-237.
- 221 Presson, P. y Benassi, V. (1996). Illusion of control: A meta-analytic review. *Journal of Social Behavior & Personality*, 11(3), 493-510; Stefan, S. y David, D. (2013). Recent developments in the experimental investigation of the illusion of control: A meta-analytic review. *Journal of Applied Social Psychology*, 43, 377-386. Las ilusiones de control son impulsadas por el importante deseo generalizado de percibir que tenemos control sobre nuestras propias vidas, y por el hecho de que obtenemos una mayor satisfacción de aquellos resultados que surgen de nuestro propio comportamiento. Ver Heider, F. (1958). *The psychology of interpersonal relations*. Nueva York, NY: John Wiley; Leotti, L. A. y Delgado, M. R. (2011). The inherent reward of choice. *Psychological Science*, 22(10), 1310-1318; Norton, M. I., Mochan, D. y Ariely, D. (2012). The IKEA effect: When labor leads to love. *Journal of Consumer Psychology*, 22(3), 453-460; Taylor, S. E. y Brown, J. D. (1988). Illusion and well being: A social psychological perspective on mental health. *Psychological Bulletin*, 103, 193-210.
- 222 Thompson, S. C., Armstrong, W. y Thomas, C. (1998). Illusions of control, underestimations, and accuracy. *Psychological Bulletin*, 123(2), 143-161; Thompson, S. C., Kyle, D., Osgood, A., Quist, R. M., Phillips, D. J. y McClure, M. (2004). Illusory control and motives for control: The role of connection and intentionality. *Motivation and Emotion*, 28(4), 315-330.
- 223 No obstante, vale la pena señalar que esto también podría ser un ejemplo del "efecto de dotación": Langer, E. J. (1975). The illusion of control. *Journal of Personality and Social Psychology*, 32(2), 311-328.
- 224 Friedland, N., Keinan, G. y Regev, Y. (1992). Controlling the uncontrollable: Effects of stress on illusory perceptions of controllability. *Journal of Personality and Social Psychology*, 63(6), 923-931.
- 225 Thompson, S. C., Nierman, A., Schlehofer, M. M., Carter, E., Bovin, M. J., Wurzman, L., ... Jackson, A. (2007). How do we judge personal control? Unconfounding contingency and reinforcement in control judgments. *Basic and Applied Social Psychology*, 29(1), 75-84.
- 226 Brandimarte, L., Acquisti, A. y Loewenstein, G. (2013). Misplaced confidences: Privacy and the control paradox. *Social Psychological and Personality Science*, 4(3), 340-347; Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.
- 227 Fenton O'Creavy, M., Nicholson, N., Soane, E. y Willman, P. (2003). Trading on illusions: Unrealistic perceptions of control and trading performance. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 76(1), 53-68.
- 228 Fast, N. J., Gruenfeld, D. H., Sivanathan, N. y Galinsky, A. D. (2009). Illusory control: A generative force behind power's far-reaching effects. *Psychological Science*, 20(4), 502-508; Friedland, N., Keinan, G. y Regev, Y. (1992). Controlling the uncontrollable: Effects of stress on illusory perceptions of controllability. *Journal of Personality and Social Psychology*, 63(6), 923-931. Téngase en cuenta que los hallazgos del estudio de Fast y otros han sido cuestionados.
- 229 Hallsworth, M. (2011). System stewardship: The future of policy making? (Informe de trabajo). Institute for Government. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/System%20Stewardship.pdf>.
- 230 Para más información acerca de la psicología de cómo los humanos tratan de manejar sistemas complejos, ver Dörner, D. (1997). *The logic of failure: Recognising and avoiding error in complex situations*. Nueva York, NY: Basic Books.
- 231 Halpern, D. (2015). *Inside the Nudge Unit*. Londres: W. H. Allen.
- 232 Pronin, E., Gilovich, T. y Ross, L. (2004). Objectivity in the eye of the beholder: Divergent perceptions of bias in self versus others. *Psychological Review*, 111(3), 781-799; Pronin, E., Lin, D. Y. y Ross, L. (2002). The bias blind spot: Perceptions of bias in self versus others. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28(3), 369-381; West, R. F., Meserve, R. J. y Stanovich, K. E. (2012). Cognitive sophistication does not attenuate the bias blind spot. *Journal of Personality and Social Psychology*, 103(3), 506-519.

- 233 Pronin, E. y Schmidt, K. (2013). Claims and denials of bias and their implications for policy. En E. Shafir (Ed.), *The behavioral foundations of public policy* (pp. 195-216). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 234 Uhlmann, E. L. y Cohen, G. L. (2007). 'I think it, therefore it's true': Effects of self-perceived objectivity on hiring discrimination. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 104(2), 207-223.
- 235 Dobbin, F. y Kalev, A. (2016). Why diversity programs fail. *Harvard Business Review*, julio-agosto. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://hbr.org/2016/07/why-diversity-programs-fail>; Forscher, P., Lai, C., Axt, J., Ebersole, C. R., Herman, M., Devine, P. G. y Nosek, B. A. (2016). A meta-analysis of procedures to change implicit measures (Proyecto). Washington University en St. Louis. Consultado el 28 de junio de 2018 en <https://osf.io/awz2p>; Kalinoski, Z. T., Steele Johnson, D., Peyton, E. J., Leas, K. A., Steinke, J. y Bowling, N. A. (2013). A meta analytic evaluation of diversity training outcomes. *Journal of Organizational Behavior*, 34(8), 1076-1104.
- 236 Larrick, R. P. (2004). Debiasing. In D. J. Koehler & N. Harvey (Editores), *Blackwell handbook of judgment and decision making* (pp. 316-337). Malden, MA: Blackwell.
- 237 Morewedge, C. K., Yoon, H., Scopelliti, I., Symborski, C. W., Korris, J. H. y Kassam, K. S. (2015). Debiasing decisions: Improved decision making with a single training intervention. *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences*, 2(1), 129-140.
- 238 Chang, W., Chen, E., Mellers, B. y Tetlock, P. (2016). Developing expert political judgment: The impact of training and practice on judgmental accuracy in geopolitical forecasting tournaments. *Judgment and Decision Making*, 11(5), 509-526.

# Autores

---



**Dr Michael Hallsworth**  
Jefe de BIT, Norteamérica

Michael lidera el equipo del Behavioural Insights Team (BIT) en Norteamérica. Anteriormente, se desempeñó como Director de Salud e Impuestos en BIT y como Consultor Jefe de Políticas en la Oficina del Gabinete del Reino Unido (HMRC). Mientras estaba en HMRC, ganó un Premio al Servicio Civil por realizar ensayos controlados aleatorios a gran escala para aumentar la recaudación de impuestos. Posee un doctorado del Imperial College London, y un MPhil y MA, con honores de primera clase, de la Universidad de Cambridge. Ha publicado en revistas como The Lancet y The Journal of Public Economics, y coescribió el informe MINDSPACE.



**Dr Mark Egan**  
Consultor

Mark es un Consultor que trabaja en los equipos de Salud e Investigación. Actualmente trabaja para reducir la concurrencia no urgente en los departamentos de emergencia de los hospitales, mejorar la transparencia de los sistemas de adquisición de hospitales y examinar cómo el sesgo psicológico puede impedir una buena gobernanza. Mark posee un doctorado en Ciencias del Comportamiento de University of Stirling. Su investigación examina los predictores psicológicos infantiles de resultados en adultos como el desempleo, el tabaquismo y la obesidad; ha publicado en revistas académicas como Psychological Science, Health Psychology, y Leadership Quarterly. Antes de unirse al BIT, trabajó como profesor de inglés en Corea del Sur."



**Jill Rutter**  
Directora de Programas,  
Institute for Government

Jill Rutter es Directora de Programas en el Institute for Government. Dirige la obra del Instituto para mejorar la formulación de políticas y el gobierno a distancia, y Brexit. Antes de unirse al Instituto, Jill fue Directora de Estrategia y Desarrollo Sostenible en Defra. Sus trabajos anteriores en la administración pública incluyeron períodos como Directora de Comunicaciones de Tesorería de HM, en el sector privado y como líder de políticas de impuestos, desarrollo y finanzas del gobierno local, así como también un período en la Unidad de Políticas de la Oficina del Primer Ministro.



**Julian McCrae**  
Catedrático emérito,  
Institute for Government

Julian McCrae es Catedrático Emérito en Institute for Government, y anteriormente fue Director Adjunto. Julian se unió al Instituto en 2009 desde la Unidad de Estrategia del Primer Ministro, donde era Director Adjunto. Anteriormente, trabajó en Institute for Fiscal Studies, donde publicó trabajos acerca del sistema de impuestos y bienestar personal del Reino Unido.



# The Behavioural Insights Team

---

4 Matthew Parker Street  
London  
SW1H 9NP

© Behavioural Insights Ltd. Prohibido  
reproducir sin el permiso del Behavioural  
Insights Team



THE  
BEHAVIOURAL  
INSIGHTS  
TEAM