

Demandas ciudadanas

Introducción

Mediante esta iniciativa, el Centro de Estudios Regulatorios (CER) pretende llevar a cabo un ejercicio de observación y escucha social con el fin de identificar las demandas ciudadanas insatisfechas de México, República Dominicana, El Salvador, Panamá, Colombia, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, para, a través de la identificación de soluciones a estas problemáticas en otros lugares del mundo, plantear opciones para la satisfacción o solución de estas. Las personas están hablando y saberlas escuchar para entenderlas y construir desde ahí, es fundamental para adaptarse y crecer en armonía con el entorno.

En línea con el propósito del CER, el objetivo principal del proyecto no se agota solo en la identificación y comprensión de las demandas ciudadanas, sino que incluye el análisis de las problemáticas detectadas y la elaboración de estudios que sirvan como insumo para los encargados del diseño de políticas públicas y de regulaciones en cada uno de los países incluidos en el alcance de la iniciativa.

En ese sentido, el objetivo general del proyecto consiste en identificar y comprender las demandas emergentes y estructurales manifestadas por los ciudadanos de los países antes señalados, aportando elementos objetivos para su gestión y resolución.

Los objetivos específicos de la iniciativa son caracterizar y clasificar las demandas ciudadanas identificadas, en categorías generales, según el marco teórico adoptado, reconociendo las soluciones o normas que han sido propuestas en otros países para su satisfacción. Así mismo, proponer posibles soluciones que pueden implementar los responsables de la formulación de las políticas públicas o la regulación para la satisfacción de estas demandas.

Esta iniciativa consiste en una investigación cualitativa, inductiva, que pretende construir categorías generales a partir de la recolección de datos bibliográficos, de la opinión de expertos y del rastreo de las redes sociales.

Marco teórico

La aproximación a la identificación de las demandas ciudadanas estructurales y emergentes en la región, se hizo bajo el enfoque de cultura política que nos permite identificar las formas en las que la sociedad se concibe a sí misma. Este apartado desarrolla los conceptos de cultura política, demanda ciudadana y las categorías de estructural y emergente.

Enfoque de cultura política

La propuesta de análisis tiene como base conceptual el enfoque de cultura política, entendiéndola como las “distintas formas de nombrar a la dimensión subjetiva de la política que se refiere a las

formas en que una sociedad concibe y entiende al mundo político en el que vive” (Peschard, 2019). La cultura política “comprende los valores, creencias y pautas de conducta relevantes para el proceso político que prevalecen entre los individuos y grupos de la sociedad” (Jorge, 2021). Lo anterior da cuenta entonces del subconjunto político de la cultura en general, es decir, lo relevante para el proceso político en sentido estricto, pero también lo relativo a la esfera social.

La caracterización de los valores y de la cultura política en general, permite entender a qué se le da mayor relevancia dentro de una sociedad o las transformaciones respecto a las concepciones del mundo -sea económico, político o social-, lo que tiene consecuencias importantes a la hora de identificar y priorizar las necesidades y demandas de la ciudadanía, pero también porque permite identificar problemáticas de cara a la construcción de políticas públicas que sean más acertadas y acordes a las demandas ciudadanas que responden a dichos valores.

Por ello, resulta también relevante el estudio la cultura política, y en particular del estado de los valores democráticos, pues se hace necesaria para entender la participación en el proceso democrático de creación normativa, y contribuir en el mismo a través de propuestas de políticas públicas que respondan a las demandas y necesidades ciudadanas identificadas. Es así como se concibe que la cultura política influye en la forma de actuar y participar en la vida pública (Peschard, 2019).

Si bien el objetivo público debe estar enfocado en la satisfacción de las necesidades de la población, la reducción de las desigualdades, entre otras, en Latinoamérica se ha evidenciado la “incapacidad de las élites políticas para resolver los problemas tradicionales de pobreza, desigualdad y falta de desarrollo, a los que recientemente se han sumado la inseguridad, la violencia y la depredación del medio ambiente” (Peschard, 2019).

Por lo anterior, recobra importancia el papel de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas y ésta se configura como un actor clave en la construcción de lo público (Govea H. & Rodríguez C., 2009). La presencia en la cultura política de valores democráticos resulta entonces vital para permitir legitimar la participación ciudadana e incidencia en la construcción de políticas públicas que respondan a las necesidades de la población y que contribuyan a la disminución de la desigualdad.

En el estudio tradicional de la cultura política (Inglehart & Wlezel, 2005) se distinguen tres tipos de culturas: 1) cultura política parroquial, en la que el ciudadano es apenas consciente del gobierno central y no cree poder incidir en la vida política; 2) cultura política súbdito o subordinada, en la que a pesar de que los ciudadanos son conscientes del gobierno central, se consideran como súbditos de éste y no como participantes de la vida política; y 3) cultura política participativa, en la que los ciudadanos son conscientes del gobierno central y se interesan en participar e influir en la vida política. En una democracia estable confluyen las tres (mixta), con mayor relevancia de la tercera, denominada cultura cívica, que supone la participación ciudadana, pero dejando actuar a las élites políticas, garantizando un ejercicio pacífico del poder. Se ha criticado el concepto de cultura cívica porque puede ser un reflejo del sistema político, fomenta la estabilidad política general y no solo la

democrática, dedica poca atención a las subculturas políticas y porque no da importancia a la cultura política de la élite gobernante (Peschard, 2019).

Como se ve entonces, resulta fundamental la existencia de una cultura democrática de tipo cívico para que los ciudadanos puedan participar en el Estado y que éste entienda y responda a las necesidades de la población a través del diálogo y la construcción conjunta. En la cultura democrática de tipo cívico es importante que la ciudadanía se involucre en la esfera pública, se sienta parte de ésta de modo que los diferentes movimientos y necesidades ciudadanas se vean reflejadas y representadas, lo que a su vez le da mayor legitimidad al ejercicio del poder político (Naser, Williner, & Sandoval, 2020).

En las sociedades actuales, la ciudadanía ha asumido cada vez un rol más activo, manifestando sus necesidades a través de diferentes foros, movimientos e incluso redes sociales, y en ese sentido esa mayor participación puede corresponder a una mayor expectativa de que sus puntos de vista sean considerados en la formulación de políticas públicas y en el ejercicio del poder público, y no que los gobiernos tomen las decisiones a su arbitrio sin tener en cuenta las necesidades de los ciudadanos (Naser, Williner, & Sandoval, 2020).

Así que en las sociedades donde hay un predominio de la cultura política democrática óptima o cívica, prevalece el respeto de los actores del sistema político, los principios de transparencia y acceso a la información, voluntariedad, no exclusión, equidad, reconocimiento y respeto por la diversidad, y receptividad; de ahí que, la participación ciudadana es posible en el marco de la confianza con los actores políticos decisores, pero es necesario que exista voluntad política de las autoridades responsables para implementar con eficacia las acciones propuestas y acordadas con las comunidades (Naser, Williner, & Sandoval, 2020).

Demandas ciudadanas

Entendemos por demanda ciudadana una *petición o reclamo*¹, dirigidos *al Estado o una entidad privada*, por un *conjunto representativo de ciudadanos* que pretenden solucionar una situación que es percibida como *injusta*, como una *carencia* en el cumplimiento de las obligaciones o por la desatención de los derechos de los ciudadanos y las comunidades.

Las demandas son elevadas generalmente al *Estado*, entendiéndolo en forma amplia, aunque también es posible que se dirijan a actores privados, como por ejemplo las empresas, especialmente en temas asociados al desarrollo de su actividad económica en relación con el uso/explotación de recursos naturales, la protección del medio ambiente o el respeto por los derechos humanos.

¹ Por petición se entienden las solicitudes presentadas a través de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la regulación de cada país, como por ejemplo, derechos de petición, acciones de cumplimiento, demandas de inconstitucionalidad, referéndums, plebiscitos, entre otros. Los reclamos hacen referencia a situaciones donde los ciudadanos hacen uso de mecanismos que exceden los conductos regulares, los cuales generalmente van acompañados de expresiones colectivas, como movilizaciones, marchas, performances, bloqueos, convocatorias al cese de actividades económicas, conciertos asociados a demandas ciudadanas, manifestaciones en redes sociales, entre otras.

En términos prácticos, la inclusión de estos actores en la definición pretende identificar la existencia de la demanda por la manifestación o concreción de una parte o sector de la sociedad hacia un actor estatal o privado, al cual se dirige el reclamo o la petición, diferenciándolo de otras manifestaciones como las denuncias o similares.

El *conjunto representativo de ciudadanos* se refiere a una participación masiva, sin que se establezca un número mínimo requerido de personas para que se considere demanda. El criterio para determinar este elemento estaría dado principalmente por la identificación de un grupo de personas que comparten una posición sobre determinada situación y que se unen para solicitar o reclamar su atención bien sea a un actor estatal, uno privado o un conjunto de actores definidos.

La demanda debe tener como objetivo solucionar una situación que se considera injusta o indebidamente satisfecha por el actor obligado a hacerlo que ha incumplido, así sea parcial o totalmente, teniendo en cuenta que el carácter de injusto o insatisfecho es asignado directamente por el grupo de ciudadanos que realiza la demanda, no por los investigadores. No obstante, en términos generales y con el fin de orientar la identificación de las demandas ciudadanas, se podría definir como característica común a estos dos elementos, la existencia de una situación que afecta los intereses o los derechos de una determinada comunidad, que no logra ser resuelta por las instituciones públicas o privadas que se perciben como obligadas a serlo por parte del grupo de afectados.

Demandas ciudadanas estructurales y emergentes

Sobre la jerarquía de las necesidades, Inglehart sostenía que “el hombre tiene necesidades prioritarias que satisfacer y, en ese caso, no se plantea sino cubrir necesidades elementales de orden psicológico. A esto lo denomina valores materialistas. En cambio, cuando tiene garantizadas su seguridad y su subsistencia descubre necesidades de otro orden, como la pertenencia a un grupo, la realización de sí mismo, la satisfacción de intereses intelectuales o estéticos, es decir, reivindica valores posmaterialistas” (Peschard, 2019).

Lo anterior, permite entonces evidenciar que es posible dividir las demandas o necesidades de la sociedad en categorías. Basados en la diferenciación propuesta por Inglehart, esta propuesta pretende diferenciar entre demandas ciudadanas estructurales y emergentes.

En primer lugar, las estructurales, hacen referencia a las demandas de la población que están asociadas a la forma como está concebida una sociedad, su organización y funcionamiento mínimo, es decir, responden a las necesidades básicas de las personas. Este tipo de demandas se caracterizan por responder a la satisfacción de necesidades básicas de seguridad y subsistencia. Por regla general, estas demandas vienen reclamándose durante periodos prolongados, pero el Estado ha sido incapaz de satisfacerlas, por lo que persisten en el tiempo.

Por su parte, las emergentes, hacen referencia a demandas de la ciudadanía que surgen generalmente cuando se encuentran satisfechas y garantizadas las necesidades básicas. Así, en

Latinoamérica empiezan a surgir nuevas concepciones de condiciones de vida o de relación con el entorno y, por lo tanto, la exigencia de satisfacer otro tipo de necesidades, como ocio, pertenencia, equilibrio ecológico, autorrealización, intereses intelectuales, entre otros, que coexisten con la necesidad de satisfacer las demandas estructurales (Velilla, 2021). Por regla general, el surgimiento de este tipo de demandas tiene menos antigüedad, es decir, su surgimiento o su posicionamiento en la discusión pública es reciente, por lo menos en Latinoamérica.

Categorías

Dado lo anterior, es posible identificar categorías en las demandas ciudadanas estructurales y emergentes que permiten identificar con mayor facilidad el tipo de demanda frente a la que nos encontramos. En ese sentido, a continuación, y para efectos de este análisis, se proponen las siguientes categorías:

- Estructurales: salud, pensiones, desigualdad, acceso a la educación, acceso al trabajo, acceso a servicios públicos básicos, seguridad.
- Emergentes: medio ambiente, brecha digital (acceso a tecnología e internet), educación virtual, participación, ocio, transparencia, calidad de vida.

Es posible que existan otras formas de agrupar las demandas a las que se señalan aquí, pero para efectos de facilitar el análisis se ha optado por estas dos.

Observación

Para la identificación de las demandas ciudadanas estructurales y emergentes en la región y en los países objeto de análisis, se hizo uso de diversas herramientas, a saber:

- Observación de señales (ver Anexo 1).
- Informe y entrevista semiestructurada a analistas políticos de los países objeto de análisis (ver Anexo 2).
- Escucha social a través del monitoreo de palabras claves en redes sociales (ver [Anexo 3](#)).
- Encuesta a los colaboradores de SURA en la región (ver Anexo 4).

A partir de estas fuentes de información y de un proceso de categorización y priorización, se realizó un análisis por país y luego a nivel regional para identificar cuáles eran las principales demandas ciudadanas emergentes y estructurales. Los resultados a nivel país y región pueden verse en el Anexo 5 de este documento.

El análisis arrojó, a nivel regional, como ***demandas ciudadanas estructurales más relevantes la exigencia de transparencia y la lucha contra la corrupción, calidad, cobertura y acceso a los sistemas de salud, acabar con la informalidad laboral, el acceso a prestaciones sociales, la estabilidad laboral, y el acceso a educación de calidad***. La que resulta de mayor interés por tener conexión con las restantes demandas identificadas es la exigencia de transparencia y no corrupción.

Por su parte, el análisis señaló que las ***demandas ciudadanas emergentes más relevantes fueron protección del medio ambiente y brecha digital (acceso a dispositivos y a internet, alfabetización***

digital). Así mismo, la demanda emergente priorizada en este informe es la protección al medio ambiente, dado que es un tema de preocupación no solo regional, sino global y que reportará consecuencias graves para el mundo, y especialmente para la región en caso de desatenderla.

A continuación, se abordará con mayor detalle el tema y se esbozarán propuestas de solución o satisfacción de las demandas ciudadanas estructural y emergente priorizadas para que sirvan de insumo para los responsables de la formulación de las políticas públicas o la regulación en cada uno de los países objeto de la presente iniciativa.

Propuesta

Como se anunció anteriormente, una vez identificada la demanda ciudadana estructural y emergente priorizadas, se abordará cada una de ellas con mayor detalle y se realizarán algunas propuestas de solución que sirvan de insumo a los responsables de la formulación de políticas públicas en cada uno de los países objeto de análisis.

Demanda ciudadana estructural – Transparencia/no corrupción

Como resultado del ejercicio de observación, escucha social y análisis de las fuentes señaladas, se evidenció menciones constantes de los ciudadanos respecto a la exigencia de transparencia y no corrupción como uno de los principales problemas que aquejan de manera transversal a todos los países de la región. Tal y como ha sido diagnosticado por diferentes estudios, se trata de una problemática que puede ser considerada como una de las posibles causas generadoras de otras demandas ciudadanas.

La petición principal que realizan los ciudadanos a los gobiernos es la implementación de mecanismos que permitan combatir los hechos de corrupción desde su origen, como respuesta se han expedido un sin número de normas que buscan sancionar a quienes incurrir en la realización de conductas corruptas, pero no se han obtenido resultados satisfactorios. Así lo indican los datos que año a año realiza Transparencia Internacional sobre la percepción que tienen los ciudadanos sobre qué tantos actos corruptos se dan en su propio país, dato que continúa aumentando hasta la fecha.

¿Qué es la corrupción?, de acuerdo con Transparencia Internacional, debe entenderse como “[...] *el abuso del poder encomendado para beneficio privado*”. Y para comprender en términos de comportamientos concretos amplía con situaciones concretas: “[...] *servidores públicos exigiendo o aceptando dinero o favores a cambio de servicios; políticos que hacen mal uso del dinero público o que otorgan empleos o contratos públicos a sus patrocinadores, amigos y familiares; corporaciones que sobornan a funcionarios para obtener lucrativos acuerdos.*” Asimismo, amplía sobre los actores o lugares donde puede ocurrir:

“[...] en las empresas, el gobierno, los tribunales, los medios de comunicación y la sociedad civil, así como en todos los sectores, desde la salud y la educación hasta la infraestructura y los deportes. La corrupción puede involucrar a cualquier persona: políticos, funcionarios gubernamentales, servidores públicos, empresarios o miembros del público. La corrupción se adapta a diferentes contextos y circunstancias cambiantes. Puede evolucionar en respuesta a cambios en las reglas, la legislación e incluso la tecnología”²

Como se desprende de la definición, la corrupción es un fenómeno en el cual una persona promete dar o efectivamente entrega un beneficio a otra persona, para que ésta realice un acto que es contrario a la ley. De igual manera, aunque la corrupción involucra principalmente a funcionarios públicos, nacionales o extranjeros, generalmente participan ciudadanos y empresas privadas, quienes proponen o aceptan participar en transacciones ilegales que desvían o emplean recursos públicos para usufructo privado. Finalmente, la corrupción también puede presentarse exclusivamente entre particulares, como fue reconocido en el Código Penal colombiano, por recomendación de diferentes instrumentos internacionales, como la Convención de Mérida de las Naciones Unidas.

Referentes

Regulación en Latinoamérica

Como fue mencionado, los diferentes entes legislativos de los países de la región, en la última década han realizado un arduo trabajo en la expedición de normas, buscando dar solución a las peticiones de la ciudadanía. A continuación, se muestra un recorrido por las principales normas de la región:

BRASIL	
2018	Convención de la OECD contra el Soborno de funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales
2005	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2013	Ley Anticorrupción

CHILE	
2009	Ley de Transparencia
2018	Ley que modifica el Código Penal y otras normas para la prevención, detección y persecución de la corrupción

EL SALVADOR	
1959	Ley de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos
1996	Convención Interamericana contra la corrupción
1998	Código Penal
1998	Contra el lavado de dinero y activos
2004	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

² <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

2011	Ley de Ética Gubernamental
------	----------------------------

MÉXICO	
2015	Ley de Acceso a la Información Pública
2016	Ley del Sistema Nacional Anticorrupción
2016	Ley de Responsabilidades Administrativas
2016	Ley del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
2016	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
2016	Ley de la Procuraduría General de la República
2016	Código Penal Federal
2016	Ley de la Administración Pública Federal

PANAMÁ	
1996	Convención Interamericana contra la Corrupción
1999	Reglamentación el Art. 304 de la C.P. dicta otras disposiciones contra la Corrupción Administrativa
2002	Para la Transparencia en la Gestión Pública
2003	Convenio de las Naciones Unidas contra la Corrupción
2007	Código Penal
2015	Ley de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

REPÚBLICA DOMINICANA	
1996	Convención Interamericana contra la Corrupción
2002	Ley Contra el Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Controladas y otras Infracciones Graves
2004	Ley de Libre Acceso a la Información Pública
2006	Ley sobre Soborno en el Comercio y la Inversión

URUGUAY	
1998	Ley Anticorrupción
2007	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

ARGENTINA	
1997	Convención Interamericana contra la corrupción
1999	Ley de Ética en el ejercicio de la función pública
1999	Ley de Ministerios (Por la cual se crea la Oficina Anticorrupción)
2000	Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales
2005	Ley de Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo

2016	Derecho de acceso a la información pública
------	--

COLOMBIA	
1993	Ley sobre organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen
1993	Ley de contratación pública
1995	Estatuto Anticorrupción
2000	Ley que establece el tramite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías
2003	Ley de veedurías ciudadanas como mecanismo democrático
2011	Ley Anticorrupción
2014	Ley de transparencia y acceso a la información pública
2016	Ley de anticorrupción transnacional

PERÚ	
2013	Ley que crea la comisión de alto nivel anticorrupción
2016	Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional

Índices de medición de corrupción

La corrupción erosiona la confianza de los ciudadanos, tanto en sus interacciones con otros ciudadanos, como en sus relaciones con el Estado, debilita la democracia, obstaculiza el desarrollo económico y agrava aún más la desigualdad, la pobreza, la división social y la crisis ambiental. Dada la complejidad de sus efectos, diferentes organizaciones se han especializado en la realización de encuestas de opinión que permiten medir los niveles de corrupción o la percepción de los ciudadanos frente a este fenómeno. Entre los índices con mayor reconocimiento se encuentran:

- **Índice de Percepción de la Corrupción por Transparencia Internacional:** el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es el más conocido a nivel mundial. Es desarrollado anualmente por Transparencia Internacional, la cual recopila diferentes encuestas de percepción a partir de las cuales se calcula un puntaje que refleja el grado de corrupción percibida en la administración pública y en la política de 180 países. Cada uno de los países obtiene un puntaje de 0 (corrupción elevada) a 100 (ausencia de corrupción)³. Durante el último ejercicio realizado en el 2020, los países analizados en la iniciativa de demandas ciudadanas obtuvieron el siguiente puntaje:

País	Puntos
Argentina	42

³ <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2020/>

Colombia	39
Brasil	38
El Salvador	36
Panamá	35
México	31
República Dominicana	28

- **Barómetro Global de la Corrupción (BGC):** este informe presenta una encuesta con el mayor y más detallado conjunto de datos de opinión pública sobre corrupción, así como la experiencia directa de los ciudadanos con el soborno en los diferentes países.⁴

Durante la última medición realizada en el 2019, el porcentaje de las personas que sostuvieron que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses en los diferentes países analizado en el proyecto, y que interesan para este informe, fue:

País	Porcentaje
Panamá	62
Brasil	54
Chile	54
Colombia	52
Argentina	49
El Salvador	45

- **Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial:** son construidos con base en otros indicadores de percepción provenientes de 33 fuentes de datos producidas por 30 organizaciones diferentes, con una cobertura de 215 países. Los indicadores intentan medir diferentes componentes del concepto de gobernabilidad, entre ellos, la percepción de corrupción.

Diagnóstico

América Latina ha vivido en los últimos años numerosos escándalos de corrupción que han permeado todos los niveles y estructuras de gobierno. Esta problemática ha provocado dimisiones, destituciones y encarcelamiento de líderes. Los índices de percepción de la corrupción en la región

⁴ <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/>

son preocupantes, agravados no solo por el volumen de casos sino por los atributos y niveles de los actores implicados.

La mayor y más común expresión de corrupción en América Latina es el soborno que tiene como objetivo obtener un favor de un funcionario o de una autoridad; con excepción del caso chileno, pues el fraude de fondos fiscales realizado por los empleados públicos y políticos es la característica esencial de la corrupción en este país.

La promesa de poner fin a la corrupción y castigar a los corruptos es una constante, al igual que su incumplimiento, pues no se evidencia una voluntad política regional firme y el tema de transparencia no es prioridad en los gobiernos; especialmente en momentos de pandemia.

La pandemia por el COVID-19 se encuentra vinculada a una explosión de irregularidades y casos de corrupción en la contratación necesaria para mitigarla. América Latina enfrentó la pandemia en medio de un cúmulo de problemas endémicos entre ellos, corrupción, violencia, pobreza, desigualdad, informalidad y desempleo. Siendo un reto generalizado lograr que los fondos y programas de ayuda para hacerle frente, no acaben en manos de la corrupción y, efectivamente lleguen a sus destinatarios legítimos. Al igual que en otras partes del mundo, los gobiernos han tomado medidas extraordinarias, con estados de alarma que restringen derechos y al mismo tiempo, debilitan controles institucionales. Es claro que, al no lograr distribuirse debidamente estas ayudas, aumenta el malestar social, se incrementa la pobreza y se profundiza la desigualdad; y así las condiciones para que los discursos populistas tomen fuerza.

Las herramientas implementadas para contrarrestar la corrupción especialmente en Centro América son las comisiones u organismos internacionales, generalmente fruto de acuerdos entre países. Constituyen algunos ejemplos, en Guatemala, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, Naciones Unidas); la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH, OEA); y la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES, OEA).

Debido a las falencias y obstáculos de los gobiernos nacionales en el funcionamiento de estas comisiones y misiones, la sociedad civil ha promovido la creación de entidades como el Centro contra la Corrupción y la Impunidad en el Norte de Centroamérica (CCINOC). A pesar de las críticas a estos organismos, este tipo de asociaciones han probado ser eficaces y eficientes; y han surgido como una potente herramienta de fortalecimiento del poder judicial.

También se han promovido otras estrategias como programas de capacitación y formación del personal en ámbitos de transparencia, rendición de cuentas y cooperación judicial con el fin de hacer frente a esta compleja problemática. Sin embargo, en América Latina no se ha logrado cambiar la concepción de que los bienes del Estado se encuentran sujetos a una lógica de distribución particular y, así, continúan siendo la moneda de cambio del clientelismo y la corrupción. Aumenta la necesidad

de programas públicos de protección social que superen la lógica de los subsidios, ayudas monetarias, coimas y sobornos; y que consoliden soluciones colectivas a problemas como el empleo, la salud y la educación.

Brasil

En abril de 2021 el Senado aprobó la creación de una comisión ad hoc, *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI) para investigar las posibles omisiones e irregularidades del gobierno federal durante la pandemia por el COVID-19. Este organismo, más allá de sus atribuciones constitucionales formales, ha marcado la agenda pública por su potestad de convocar a políticos, funcionarios y demás autoridades que considere pertinentes. Sus actuaciones, han incrementado la desconfianza hacia el gobierno por el mal manejo en la atención de la pandemia.

Se vislumbra la necesidad de consolidar una mayor transparencia en las acciones del ejecutivo concretamente, investigaciones por sospechas de corrupción en la compra de vacunas y reticencia del gobierno federal a comprar vacunas. El hecho de que en Brasil no se esté vacunando masivamente confirma las sospechas de corrupción en la compra de vacunas.

Chile

La corrupción está creciendo aceleradamente y la integridad que caracterizó al país se aleja de la realidad actual. El descrédito de las instituciones y las denuncias de abuso impulsaron la protesta social, el crecimiento y visibilidad de la sociedad civil; lo que en el tiempo fue generando un ambiente propicio para una crisis social marcada por la pérdida de confianza y por la inseguridad pública y privada.

Se han dado a conocer escándalos de corrupción, abuso y malversación de fondos públicos. Las denuncias involucran a instituciones públicas y privadas, a las Fuerzas Armadas, la Iglesia, entre otros.

Aunque en los primeros meses del 2020 se modificó la normatividad sobre la rendición de cuentas de los gastos reservados y se incorporaron informes anuales y genéricos a la Contraloría, las medidas siguen siendo insuficientes y laxas.

El Salvador

Investigaciones judiciales pusieron en evidencia los manejos irregulares de la pandemia a través de la publicación de presuntos casos de corrupción de funcionarios públicos, quienes además fueron incluidos en la lista Engel.

Las redes de organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y universidades juegan un papel importante en la lucha contra la corrupción pues monitorean temas relacionados con la

transparencia, el acceso a la información pública, la profesionalización de la función pública, el estado de derecho y el estado de la democracia. Estas redes se pronuncian públicamente, presentan propuestas de reformas, activan la justicia constitucional, y acuden al sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sin embargo, el gobierno, buscando desacreditar estas organizaciones, creó una Comisión Especial en la Asamblea Legislativa para investigar el destino de fondos públicos entregados a organizaciones, asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. A pesar de la hostilidad del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil continúan haciendo su trabajo y han sido contundentes en denunciar las arbitrariedades y abusos por parte del gobierno actual. Es importante mencionar que su grado de incidencia en la generación de políticas públicas ha disminuido sustancialmente.

México

En el año 2000 se expidió la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC). Comenzaron a proliferar asociaciones civiles (AC u OSC) con diferentes propósitos como la asistencia social, medio ambiente, derechos humanos, lucha contra la pobreza, anticorrupción, estado de derecho, entre otros.

La Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI 2020) identificó algunos elementos relevantes como la ausencia de confianza en las instituciones políticas (partidos políticos, poderes legislativos, justicia, policía, gobiernos municipales, servidores públicos), el alto nivel de insatisfacción democrática, la ilegalidad y una cultura de poco respeto a las leyes. La Encuesta evidenció la corrupción como principal problema (indicadores del 54-59%) y ante este resultado, surgió la movilización y la exigencia de derechos.

El gobierno actual ha asociado a la política económica neoliberal, con los grandes problemas del país; principalmente, la corrupción, desigualdad, pobreza y la relación de estos problemas con la permisividad de las OSC.

Panamá

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional realizada por el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS) en 2019 la corrupción era uno de los problemas para los ciudadanos de Panamá (12.7%). Sin embargo, para el 2021 y luego de la pandemia, la corrupción pasó a ocupar los primeros lugares (21.8%).

Durante las cuarentenas la percepción de inseguridad bajó, pero subió la percepción de la corrupción, debido a denuncias constantes de malversación de fondos, múltiples escándalos del gobierno y de sus miembros. Se ha cuestionado fuertemente la manera en que el gobierno actual uso los recursos

durante la emergencia sanitaria. Las denuncias por sobrecostos o contratos que benefician a particulares relacionados con gobernantes o funcionarios incluso de otros niveles hablan de la gravedad del fenómeno en toda la región. Los gobiernos han reaccionado negando el acto de corrupción, anunciando mano dura y en ocasiones, llegando a renunciaciones de funcionarios y/o apertura de investigaciones judiciales.

Contrario a lo evidenciado en otros países, Panamá tiene serios problemas de confianza interpersonal, lo que desincentiva la organización civil y elimina la posibilidad de vínculos organizacionales en torno a proyectos colectivos.

República Dominicana

Hace varios años la demanda ciudadana principal era la disminución de los precios de los productos de la canasta familiar. Actualmente, la principal demanda es la corrupción y su manifestación a través de problemas de seguridad ciudadana, baja calidad en servicios de educación, salud pública y pocas oportunidades para los jóvenes. Lo anterior se evidenció en el estudio de políticas públicas que estaban destinadas a las élites empresariales y políticas.

El actual gobierno dominicano fue electo en el marco de protestas y manifestaciones por corrupción, lo que generó que el entonces candidato presidencial se comprometiera en campaña con una Procuraduría General independiente, que investigaría los casos indistintamente de quien se tratase, iniciaría acciones judiciales, especialmente las concernientes a la administración pública.

Tras ganar las elecciones, el presidente satisfizo la referida demanda ciudadana, al designar una procuradora independiente. A partir de esto, en los meses siguientes se llevaron a cabo una serie de operaciones y procesos judiciales sin precedentes en la nación. Concretamente, la Procuraduría Especializada contra la Corrupción Administrativa (PEPCA) y la Unidad de Persecución de la Procuraduría General de la República, han ejecutado cuatro macrooperaciones para tratar de recuperar los bienes sustraídos al Estado por medio de la corrupción.

Uruguay

En los últimos cinco años la percepción de los ciudadanos sobre la corrupción en el sector público ha empeorado, pero no ha habido cambios de su posición en el ranking internacional de corrupción. Uruguay es el país de América Latina con menor percepción de corrupción, según Transparencia Internacional. Esta organización ubica al país en el puesto 23 del mundo y en primer lugar de América Latina (con 70 puntos sobre 100 posibles). Las fortalezas con las que cuenta Uruguay para combatir la corrupción son la solidez institucional, división de poderes, respeto por las normas, y los valores que la sociedad comparte que limitan la posibilidad de actuar a los corruptos.

Ello no significa que Uruguay no haya sufrido escándalos de corrupción importantes. Recientemente un funcionario del gobierno en calidad de vicepresidente renunció a su cargo luego que el Tribunal

de Conducta Política (TCP) de su partido, el Frente Amplio, considerara que había tenido un proceder inaceptable en la utilización de dineros públicos.

Expertos subrayan que Uruguay todavía tiene debilidades en la lucha contra la corrupción, que debería corregir, entre ellas la falta de peso de los organismos de control, que deberían tener más independencia y autonomía respecto a los controlados. También resaltan la falta de regulación penal de algunas figuras como el enriquecimiento ilícito y la corrupción privada. En igual sentido, la ausencia de un control más transparente y estricto en el financiamiento de los partidos políticos y el escaso control del lavado de activos.

Argentina

En los últimos años los ciudadanos perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país, la politización del poder judicial y de las instituciones anticorrupción. La situación se agrava por la ausencia de recursos de los organismos anticorrupción y encargados de hacer cumplir la ley.

Existen problemas de implementación de las normas anticorrupción que buscan combatir y reprimir los actos corruptos. También, existen dificultades en el acceso a la información pública a pesar de los mandatos de la Convención Interamericana contra la Corrupción y de la Ley de Acceso a la Información Pública; así como ausencia de estadísticas y de indicadores.

Lo anterior impide conocer el estado de implementación de la Convención contra la Corrupción, pues en 12 años prácticamente no se han presentado sentencias condenatorias firmes y la duración de los procesos es extremadamente larga.

Los ciudadanos cuestionan la independencia tanto de la Fiscalía General como de los organismos anticorrupción. Los organismos de control internacionales siguen expresando su preocupación por la supuesta influencia que la expresidente y actual vicepresidente, ejerce sobre el poder judicial. De acuerdo con una propuesta de reforma judicial, el gobierno sería el encargado de nombrar a más de 300 nuevos jueces, fiscales y defensores públicos en los próximos dos años.

Colombia

La atención a la pandemia demostró los graves riesgos de corrupción que sigue enfrentando el país en contratación pública por la alta concentración del poder en el Ejecutivo. La figura de la urgencia manifiesta, ante la aparición de un evento extraordinario, hace que no se sigan los protocolos usuales de contratación, que incluyen abrir licitaciones y la presencia de un número plural de oferentes para la entrega de un bien o la prestación de un servicio.

La corrupción juega un papel especial en el sistema electoral del país, los partidos políticos y el vínculo entre contratistas privados que financian campañas, con el compromiso expreso de ser

recompensados si las personas que respaldan llegan al poder. A lo anterior se agrega la falta de efectividad de la justicia o los arreglos entre diferentes colectividades que acaban repartiéndose la torta en ámbitos departamentales o municipales.

Los sistemas de vigilancia y control terminan involucrados en los engranajes políticos, ignorando las faltas de los miembros de una misma organización o filiales o persiguiendo injustificadamente a los adversarios. En este sentido, sobresalen noticias de las contralorías regionales, usadas como vasallos del poder local; poco preocupadas por el buen uso de los fondos públicos. Sin embargo, no pueden desconocerse los múltiples intentos de reforma que han fracasado, tanto en la rama judicial como en el sistema electoral.

La sociedad civil, la academia y las propias entidades estatales juegan un papel importante, identificando y sacando a la luz pública grandes eventos de corrupción; con condenas relevantes para los involucrados. En igual sentido sobresale el sistema electrónico de contratación pública y otros mecanismos de compras eficientes; herramientas que obligan a que todas las adjudicaciones queden formalizadas en un sistema que permite hacer cruces, diseñar sistemas de alerta temprana, y evitar también la volatilidad de precios.

Perú

Perú es uno de los peores países del mundo en gestión de la pandemia, ocupando el primer lugar en exceso de fallecidos; además de ser el país de Latinoamérica que experimentó la mayor contracción de su PBI en el segundo trimestre 2020. Ello obedece a fallas en la administración pública, gestión de los recursos y corrupción. El Congreso de la República, poder judicial y los partidos políticos son percibidos como las instituciones más corruptas.

Los gobiernos regionales (15.7%) y locales (17.6%) presentan mayores niveles de corrupción, frente al gobierno nacional, 10.3%. Lo anterior obedece a que los gobiernos regionales y locales aun cuentan con niveles precarios de transparencia, el servicio civil es de bajo desempeño, existe una débil calidad regulatoria e infiltración de organizaciones delictivas.

Las causas del daño patrimonial producido al presupuesto del Estado Peruano se concentran principalmente en el rubro de contratación y ejecución de obras públicas, en el que se requiere de una opinión experta o una supervisión. Así mismo, el daño patrimonial se concentra en los gobiernos subnacionales, estructuras que adolecen de un esquema meritocrático, estando más expuestos a las prebendas y la rotación masiva de personal con cada nueva gestión.

Se adelantan importantes reformas al servicio civil, simplificación administrativa y transformación digital. La presencia de una ciudadanía más activa y menos tolerante a la corrupción, así como el avance en los procesos de investigación por parte del Ministerio Público y la expansión de la cobertura del control concurrente; son acciones que actualmente pretenden implementarse.

Definición de la política y recomendaciones

Explicación de la propuesta

Como explicamos anteriormente, en la gran mayoría de los Estados latinoamericanos se han aprobado legislaciones en respuesta a los crecientes niveles de corrupción que enfrenta la región. No obstante, a pesar de estas iniciativas, las cuales incluyen el aumento de las penas de prisión, la disminución de beneficios por cooperación, la responsabilidad penal y/o administrativa de las personas jurídicas, entre otras, tanto los casos como la percepción de la corrupción entre los ciudadanos siguen aumentando.

Esta realidad ha llevado a que se plantee la necesidad de implementar otro tipo de aproximaciones al fenómeno de la corrupción, diferentes a la legislación, que complementen las iniciativas propuestas hasta ahora, enfocándose principalmente en la promoción de una cultura ciudadana que promueva la transparencia y la integridad y que rechace los actos corruptos. Estas propuestas parten de reconocer la complejidad de la corrupción, lo cual implica considerar factores sociales, económicos, históricos, educativos, culturales, entre otros; así como de la necesidad de involucrar a los ciudadanos como actores clave en la lucha contra este delito.

En este sentido, la estrategia presentada por el equipo de estudio del CER se inscribe en esta misma línea de análisis, proponiendo un abordaje del fenómeno de la corrupción desde un enfoque diferente al normativo, fundamentado en los aportes conceptuales y experimentales de los estudios del comportamiento, aplicados a la lucha contra la corrupción. Reconociendo la complejidad de este fenómeno, nuestra propuesta se considera como una herramienta complementaria que debe ser aplicada en conjunto con otras iniciativas, entre ellas, las legislativas.

Explicación general de los estudios del comportamiento

Los estudios del comportamiento pueden definirse como el análisis interdisciplinar del comportamiento humano, con el fin de comprender los factores que lo determinan y aplicar técnicas que permitan intervenirlo y modificarlo hacia fines que se consideran socialmente deseables. Entre las disciplinas que participan en el análisis se encuentran la psicología, la neurología, la sociología, la filosofía, las ciencias cognitivas, entre otras.

Este tipo de estudios se caracteriza por su enfoque experimental, a través del cual se propone comprobar la efectividad de las propuestas teóricas para intervenir los comportamientos individuales o colectivos con el fin de modificarlos. Los resultados de las intervenciones retroalimentan las propuestas teóricas, creando un ciclo constante de diálogo entre la teoría y la práctica.

Uno de los principales aportes de los estudios del comportamiento a la comprensión del ser humano ha sido el descubrimiento de las barreras a las que nos enfrentamos al momento de elaborar razonamientos a partir de los cuales tomamos decisiones. En efecto, los aportes de autores como

Daniel Kahneman, Richard Thaler o Daniel Ariely revelan las falencias el paradigma propuesto por los modelos económicos, que definen al hombre como un ser racional que en todo momento busca la maximización de sus beneficios.

Estas falencias se concretan en la existencia de los llamados sesgos y heurísticos, que son una especie de predisposiciones mentales que aparecen justo en el momento en que los seres humanos razonamos y tomamos decisiones, afectando la manera como percibimos la realidad y elaboramos los juicios sobre ella, y que terminan explicando por qué, a pesar de ser definidos como seres racionales, no ahorramos lo suficiente para la pensión, no seguimos las recomendaciones médicas o votamos movidos por las emociones que nos generan las noticias falsas.

Otra de las propuestas que han contribuido a comprender mejor por qué nos comportamos como lo hacemos, es la de integrar en el análisis la influencia de los factores externos y especialmente de la cultura en el proceso de toma de decisiones. Para resumirlo en una frase: ningún comportamiento ocurre en el vacío. En cada una de nuestras actuaciones entran en juego una cantidad de variables externas a nosotros que tienen la capacidad de afectar la forma como nos comportamos y las decisiones que tomamos.

Una de las teorías que de mejor manera ha explicado este fenómeno es la de Cristina Bicchieri, filósofa italiana, quien luego de analizar comportamientos considerados socialmente problemáticos, como la ablación femenina, el matrimonio infantil o la defecación al aire libre, propuso la teoría de las normas sociales como herramienta para comprender por qué ocurren estos comportamientos y cuáles podrían ser los mecanismos que pudieran ponerse en práctica para lograr el cambio cultural necesario para modificarlos.

Tanto los conceptos de sesgos y heurísticos como el de normas sociales se constituyen en instrumentos teóricos que permiten identificar y comprender los comportamientos individuales o colectivos que se desea intervenir. Sin embargo, como se explicó antes, los estudios del comportamiento tienen una vocación práctica que exige realizar experimentos con el fin de verificar si la propuesta teórica tiene o no la capacidad de lograr cambios en el comportamiento intervenido, encauzándolo en la dirección deseada. Para lograr este objetivo, se han desarrollado diferentes mecanismos de intervención, entre los cuales se destacan los nudges o pequeños empujones, propuestos por Cass Sunstein y Richard Thaler; el enfoque de la generación de capacidades, donde se destaca el trabajo de Gerd Gigerenzer; y finalmente, las normas sociales de Cristina Bicchieri, cuya propuesta ofrece elementos para comprender e intervenir comportamientos.

La descripción anterior de las teorías para comprender el comportamiento y de los métodos de intervención no es exhaustiva. Simplemente pretende servir como una contextualización previa para facilitar la comprensión de la propuesta por parte del lector. Los métodos y teorías incluidos en este texto coinciden con los que han sido utilizados en intervenciones comportamentales relacionadas con la corrupción o con problemas sociales que involucran comportamientos colectivos.

Relación entre los estudios del comportamiento y la lucha contra la corrupción

La persistencia e incluso el incremento de los casos de corrupción en Latinoamérica y en el mundo han revelado la necesidad de proponer nuevas estrategias, diferentes a las normativas, para hacer frente a esta problemática social. Algunas de esas nuevas estrategias han surgido a partir de los desarrollos de los estudios del comportamiento que han ofrecido nuevas luces en el entendimiento de la forma como los seres humanos nos comportamos y sobre la forma como podríamos transformar esos comportamientos hacia fines que se puedan considerar como socialmente deseados.

Estas propuestas no pretenden remplazar la implementación de leyes que establezcan castigos para los actos de corrupción, sino que buscan reconocer la complejidad de los actos corruptos y, por tanto, la necesidad de aplicar enfoques interdisciplinarios que aporten a la prevención o detección temprana del comportamiento, a través de cambios en las percepciones culturales individuales y colectivas alrededor del fenómeno de la corrupción. Los aportes de los estudios del comportamiento a la lucha contra la corrupción se pueden concretar en los siguientes puntos.

El concepto de racionalidad limitada como punto de partida

Con frecuencia, las propuestas normativas que buscan enfrentar el fenómeno de la corrupción se enfocan en el incremento de las penas o en la disminución de los beneficios por cooperación para las personas acusadas de cometer actos corruptos. Este tipo de propuestas, aunque son bien recibidas por los ciudadanos, podrían no tener la capacidad de lograr el fin disuasivo que busca el legislador cuando crea sanciones, o lo que se conoce como el fin de prevención general.

Esta incapacidad se explica debido a que el enfoque parte de considerar a los seres humanos como seres racionales que buscan maximizar sus beneficios, lo que llevaría a que, ante un aumento considerable de las penas por actos corruptos, un ser racional desistiera de cometer el delito, al realizar el cálculo racional del costo-beneficio de este. Sin embargo, como lo explican los hallazgos de los estudios del comportamiento, son múltiples los factores que intervienen en el proceso de raciocinio que seguimos los humanos para tomar una decisión, bien sea sobre si se ahorra ese porcentaje de más, si se come saludable o no o si se acepta o se ofrece un soborno o no.

De esta manera, cuando una persona se enfrenta a la decisión de aceptar un soborno o denunciar a quien se lo ofrece, en su proceso de razonamiento intervienen sesgos, heurísticos, normas sociales, entre otros factores que se encuentran fuera del control consciente de la persona afectada por ellos, y que son determinantes en la elección, sin que necesariamente se lleguen a considerar los años de prisión a los que podría ser condenado si es descubierto.

Por este motivo, reconocer que las personas no nos comportamos en todo momento como seres racionales que maximizan sus beneficios, sino que, por el contrario, actuamos con base en una racionalidad limitada que nos impide evaluar correctamente todas las variables relevantes para tomar una decisión, nos llevará a proponer otro tipo de formas de luchar contra la corrupción, que estén en línea con la realidad de los seres humanos.

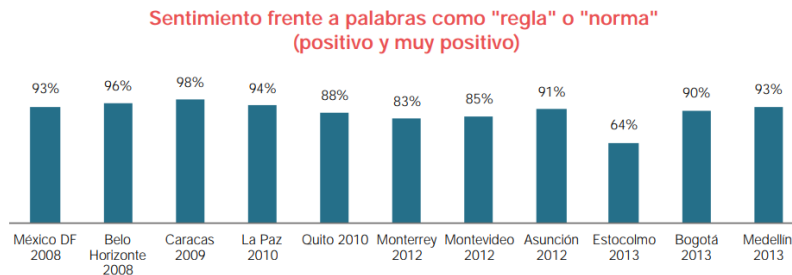
La importancia de la cultura y de nuestro concepto del otro

Cuando se reflexiona sobre las causas que generan la corrupción se tiende a considerar que nuestras sociedades atraviesan por una crisis de valores, que impide que los ciudadanos respetemos la ley, entre ellas, las que prohíben los actos corruptos. Por este motivo, una de las primeras medidas que toman los Estados, las empresas, la academia e, incluso, las familias, es apelar a inculcar entre las personas el respeto por la ley y realizar entrenamientos o capacitaciones para reforzar la prevalencia de valores o principios morales, que les sirvan como herramienta para actuar de manera íntegra, en un ambiente en el que constantemente se pueden ver enfrentadas a dilemas éticos.

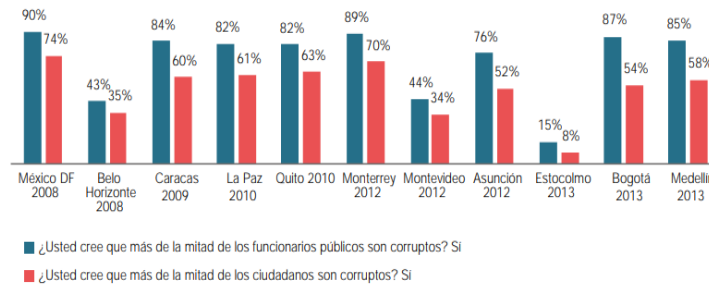
Sin duda, el respeto por la institucionalidad y por las normas mínimas de convivencia es una característica deseable para cualquiera sociedad, sin embargo, la realidad de nuestros países nos indica que no es suficiente. Así lo demuestran los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana, aplicada por la entidad Corpovisionarios en más de 50 ciudades, en la cual se miden las percepciones de los ciudadanos con respecto a variables relacionadas con la confianza en las instituciones, la regulación mutua, el rechazo a la ilegalidad, la probidad pública y la seguridad constitucional.

La siguiente gráfica, presenta los resultados relacionados con dos preguntas que están directamente relacionadas con el cumplimiento de la ley.

Gráfica 1: Respuestas a la pregunta
"¿Qué sentimiento le despiertan las palabras regla o norma?"
se presentan los resultados de las respuestas dadas como "positivo" o "muy positivo".
Corpovisionarios: Encuesta de cultura ciudadana.



Gráfica 2: Se presentan los resultados a las respuestas sobre la opinión de corrupción tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos.
Corporacionarios: Encuesta de cultura ciudadana



Como explica Murraín (2017), la primera gráfica indaga por el respeto que sienten los ciudadanos frente a las normas o las reglas, obteniendo resultados por encima del 83% en las ciudades latinoamericanas, pero del 64% en Estocolmo. Esta última ciudad es particularmente relevante para este análisis, debido a que los países nórdicos suelen liderar los ránquines de mediciones anticorrupción.

De otro lado, la gráfica 2 pregunta por la percepción que tienen los ciudadanos sobre la integridad de los funcionarios públicos y de los demás ciudadanos. Con excepción de Montevideo y Belo Horizonte, las ciudades latinoamericanas presentan altos porcentajes de desconfianza, mientras que, en Estocolmo los niveles de respuesta indicarían una situación completamente diferente.

Estos resultados coinciden con los reportados por el Banco Interamericano de Desarrollo, en su publicación de enero de 2022 llamada *CONFIANZA La clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*, en la cual se reportan los resultados de la Encuesta Integrada de Valores, concluyendo que en las mediciones globales “el porcentaje de individuos que cree que se puede confiar en la mayoría de las personas (confianza generalizada o “interpersonal”) descendió del 38% en el período 1981-85 al 26% en 2016-20”, mientras que en Latinoamérica la disminución fue aún más drástica, pasando del 22% al 11%. Esto significa que solo 1 de cada 10 personas considera que se puede confiar en los otros.⁵

¿Cómo explicar estos resultados? ¿Qué relevancia tienen estos hallazgos para el diseño de políticas públicas que pretendan promover los comportamientos cumplidores de la ley? Una posible explicación llega desde el concepto de normas sociales que fue enunciado antes. Según Bicchieri (2019) una norma social se define como “una pauta o norma de conducta a la que los individuos prefieren ajustarse con la condición de que crean que (a) la mayoría de las personas de su red de referencia se ajustan a ella (expectativa empírica), y (b) que la mayoría de personas de su red creen que deben ajustarse a ella (expectativa normativa).

Así por ejemplo, según esta propuesta, en el caso del uso del tapabocas durante la pandemia es posible que una persona esté más dispuesta a usarlo si tienen la expectativa de que sus compañeros

⁵ El informe completo puede ser consultado en el siguiente link <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Confianza-la-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-América-Latina-y-el-Caribe-Resumen-ejecutivo.pdf>

de oficina (red de referencia) lo van a usar (expectativa empírica: lo que espero que los otros hagan); y además, si la persona cree que sus compañeros de trabajo consideran reprochable no usarlo (expectativa normativa: lo que creo que los otros consideran que se debe hacer).

Ahora, esta teoría solo aplica para cierto tipo de comportamientos, los que Bicchieri llama condicionados por las expectativas. Pero existen otras conductas como, por ejemplo, usar una sombrilla para protegerse de la lluvia, que no dependen de lo que las otras personas hagan, es decir, no están condicionados.

De esta definición se desprenden dos consecuencias relevantes para el estudio de los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la ley como, por ejemplo, la corrupción. La primera de ellas es que el concepto que tenga cada persona sobre su red de referencia influye en sus decisiones, y, como lo demuestran los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana, la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos consideramos que nuestros conciudadanos son corruptos, es decir, esa es su expectativa empírica.

La segunda de ellas es que en ocasiones se crean expectativas empíricas falsas, generando lo que algunos autores han llamado ignorancia pluralista. Un ejemplo típico de esta ignorancia ha sido identificado por diferentes estudios realizados con los adolescentes, quienes tienden a creer que sus compañeros consumen más alcohol, drogas o tienen más relaciones sexuales de las que realmente tienen. Sin embargo, debido a esa falsa expectativa empírica, es frecuente que los adolescentes decidan incurrir en este tipo de comportamientos.

El efecto de las normas sociales en los comportamientos asociados al cumplimiento de la ley ha sido estudiado por el enfoque de cultura ciudadana propuesto en Colombia por Antanas Mockus y que fue aplicado en diferentes estrategias durante su periodo como alcalde de Bogotá. Según Mockus (2020), para que exista respeto por la ley y que además se cumpla, es necesario que exista una armonización entre la ley, la moral y la cultura. Cada uno de estos tres constructos tiene aparejada una consecuencia por su incumplimiento:

Ley	Moral	Cultura
Sanción legal	Sentimiento de culpa	Rechazo social

Para Mockus, es posible que una persona decida no cumplir con la ley, si considera que este acto no lo genera un rechazo social o un sentimiento de culpa. Por ejemplo, en el caso de la corrupción, cuando se descubre un caso se genera un sentimiento de rechazo social generalizado, pero la pregunta que se debe resolver es ¿por qué los empleados públicos o los empresarios o los ciudadanos del común, decidieron ser corruptos? ¿Por qué ni el miedo al rechazo social, ni el sentimiento de culpa, ni las posibles sanciones legales lograron disuadirlos de cometer el acto de corrupción?

La respuesta radica en el divorcio que existe entre ley, moral y cultura.

Así, tanto en la teoría de Bicchieri como en la propuesta de Mockus, la forma como los ciudadanos conciben a las otras personas con las que conviven y las reglas que existan en la cultura en la cual habitan, constituyen elementos determinantes para que sus comportamientos se ajusten o no la ley. Esta idea ha sido desarrollada por Murraín (2017) bajo el concepto de representación del prójimo, el

cual vendría a complementar los estudios sobre las normas sociales y que nos ayudaría a comprender mejor, tanto las razones del incumplimiento, como las estrategias para promover los comportamientos cumplidores.

Se trataría de crear las condiciones para que cada uno de nosotros cambiáramos nuestras percepciones sobre el otro, o sobre nuestro prójimo como lo menciona Murraín, de tal manera que sea posible transformar nuestras expectativas empíricas sobre lo que ellos harán y de esta manera generar, la motivación necesaria para impulsar los comportamientos cumplidores de la ley.

Propuesta

Teniendo en cuenta las teorías del comportamiento anteriormente mencionadas, se propone diseñar junto con otros actores la sociedad, como tanques de pensamiento, universidades, ONG, entre otras, intervenciones comportamentales que tengan como objetivo la generación de confianza entre los ciudadanos, como una herramienta para transformar la concepción cultural sobre el fenómeno de la corrupción.

En busca de que dicha generación de confianza se dé tanto, en nuestro entorno, los negocios y los clientes; como en los demás actores de la sociedad.

Para el desarrollo de la propuesta se considera necesario adelantar las siguientes actividades:

1. Conformar un grupo de trabajo integrado por actores de la academia, la empresa privada y expertos en intervenciones comportamentales.
2. Diseñar propuestas de intervenciones comportamentales que tengan como objetivo promover la confianza entre ciudadanos y entre estos y sus instituciones, como elemento base para la lucha contra la corrupción. Las intervenciones serán diseñadas con el acompañamiento de expertos y deberán incorporar indicadores que permitan evaluar su efectividad, así como mecanismos para difundir sus resultados.
3. Generar alianzas con las entidades públicas de diferentes países encargadas de la formulación de programas anticorrupción, así como con entidades multilaterales con interés por Latinoamérica, con el fin de coordinar la ejecución de las intervenciones comportamentales, de tal manera que sea posible obtener resultados comparativos entre diferentes culturas y fortalecer la conversación a nivel de región.
4. A partir de los aprendizajes de las intervenciones y de los aportes teóricos del grupo de expertos, entregar insumos que fortalezcan la formulación de las diferentes estrategias para la lucha contra la corrupción, de tal manera que se puedan aprovechar las lecciones de cada país, al tiempo que se realizan los ajustes necesarios para cada cultura.

Demanda ciudadana emergente – Protección del medio ambiente

Como se mencionó anteriormente, luego de un ejercicio de observación a nivel regional, la demanda ciudadana emergente priorizada para la región fue la protección del medio ambiente, lo anterior debido a la importancia del tema no solo en la región sino en el mundo, y a las implicaciones que está teniendo en la actualidad y que puede tener en el futuro en caso de no empezar a hacernos cargo.

En ese sentido, la ciudadanía está reclamando de los gobiernos una mayor atención en estos temas, pues, además de verse directamente afectados, sus acciones y presiones resultan de gran importancia, con la exigencia a los gobiernos para ser coherentes con los objetivos propuestos y para que promulguen políticas de protección del medio ambiente.

En ese sentido, en 2015, 196 países adoptaron el Acuerdo de París con el objetivo de reducir el calentamiento global y generar resiliencia frente al cambio climático. El objetivo principal de este acuerdo es limitar el calentamiento global a 1.5°C como máximo. Para lograr ese objetivo, es necesario que para 2030 los países reduzcan sus emisiones al menos un 45% en comparación con los niveles de 2010, y para 2050 es necesario que se complete la transición hacia las emisiones netas cero. Luego del Acuerdo de París, los países parte del mismo presentaron sus planes de acción climática, pero los mismos, aunque sean aplicados a cabalidad, no lograrían frenar el calentamiento global ni cumplir con el objetivo propuesto (Naciones Unidas, 2022).

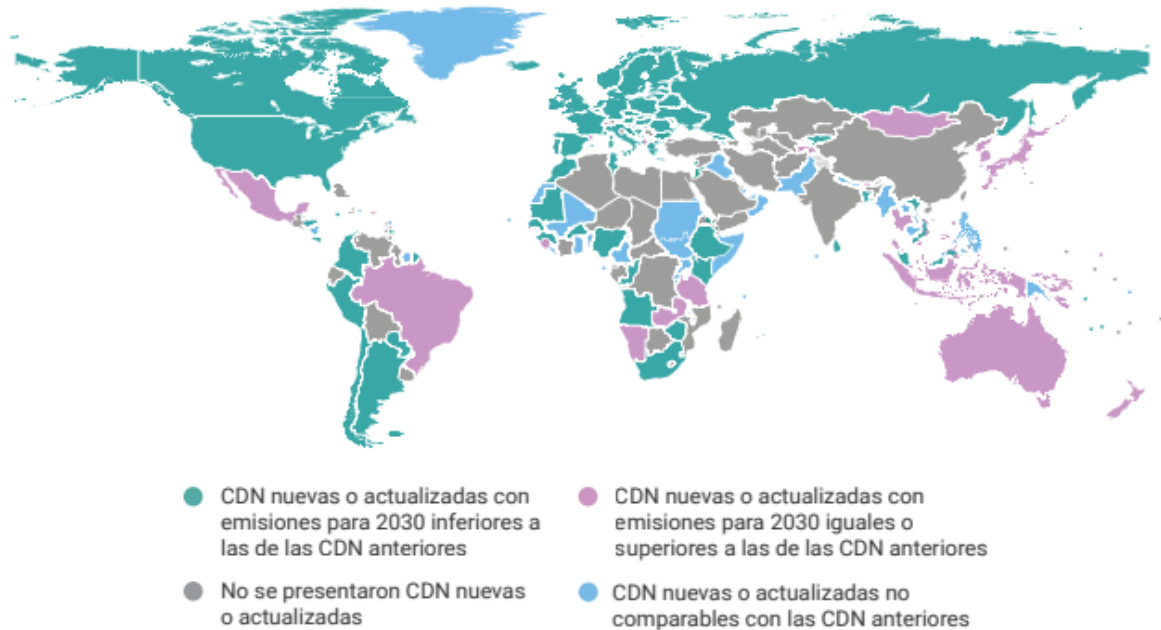
Dado lo anterior, a finales de 2021 se llevó a cabo en Glasgow, Reino Unido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26) en donde se establecieron cuatro objetivos principales de cara a la protección del medio ambiente y la determinación de medidas en contra del cambio climático a fin de cumplir con el objetivo antes propuestos de limitar el calentamiento global a 1.5°C como máximo (COP26, 2022).

Los objetivos de la COP26 pueden agruparse en cuatro frentes (COP26, 2022):

1. Asegurar la carbono neutralidad para 2050 y limitar el calentamiento global a 1.5°C como máximo.
2. Adaptación para proteger las comunidades y los hábitats naturales.
3. Movilizar financiación para la mitigación del cambio climático.
4. Trabajo cooperativo para acelerar las acciones tendientes a hacer frente a la crisis climática a través de la colaboración entre gobiernos, empresas y la sociedad civil.

Esta conferencia se considera como la última oportunidad para que se definan acciones tendientes a lograr una temperatura global por debajo de los 1.5°C para 2100, y es la primera vez que los países se trazan verdaderamente ambiciosas para lograr tal objetivo (Sura, 2021).

El siguiente mapa muestra los compromisos de los países frente al objetivo de alcanzar emisiones netas cero para 2050, de acuerdo con los objetivos planteados en el Acuerdo de París:



Fuente: Naciones Unidas/ [Informe sobre la Brecha de Emisiones 2021](#)

Si bien la protección del medio ambiente y las medidas de mitigación del cambio climático son múltiples e implican diversidad de frentes, nos concentraremos principalmente en el tema de emisiones, sin desconocer la importancia de los demás factores y frentes para lograr los objetivos propuestos.

Justificación

Es necesario que los países, las empresas y las personas tomen acciones tendientes a la protección del medio ambiente y a la mitigación del cambio climático porque, de lo contrario, las consecuencias pueden ser devastadoras tanto para la región como para el mundo.

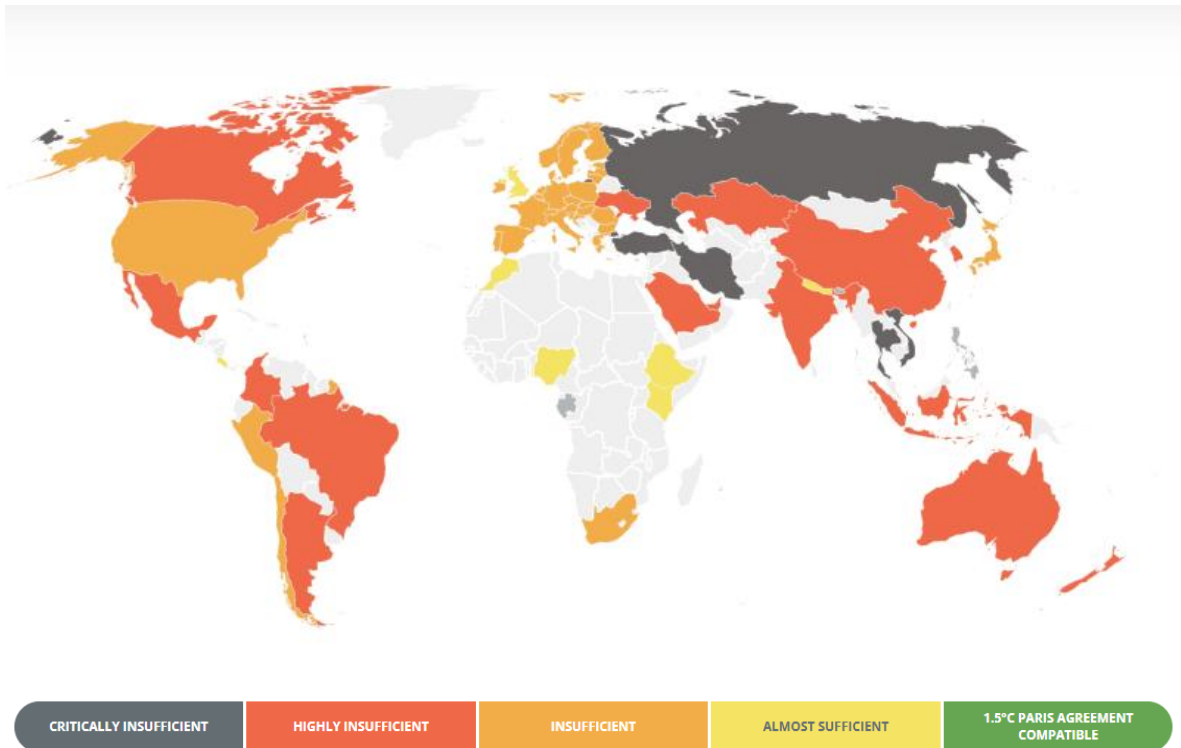
El cambio climático implica un aumento en promedio de la temperatura de la tierra y de los patrones climáticos. Lo anterior puede deberse a fenómenos o cambios naturales, pero desde la Revolución Industrial las actividades humanas e industriales han sido el factor más relevante en el cambio climático, debido principalmente a la quema de combustibles fósiles (Naciones Unidas, 2022).

El 2021 fue un año particularmente intenso en temas de fenómenos meteorológicos extremos como “inundaciones, sequías, incendios forestales, huracanes y olas de calor”, muchas personas fallecieron o fueron desplazadas a causa de estos, y se presentaron pérdidas económicas millonarias (Naciones Unidas, 2021). Además, el cambio climático puede afectar la salud de las personas, “capacidad de cultivar alimentos, a la vivienda, a la seguridad y al trabajo” (Naciones Unidas, 2022).

Lo anterior evidencia que la protección del medio ambiente y la mitigación del cambio climático no es un tema menor, y dada la capacidad que tiene para afectar nuestras vidas y de destruir

ecosistemas, territorios, entre otros, es un tema que requiere la acción coordinada y prioritaria de todos los países.

En ese sentido, y además de lo señalado anteriormente con relación a los compromisos asumidos por los países en el Acuerdo de París y más recientemente en la COP26, la organización Climate Action Tracker ha realizado un monitoreo de las diferentes acciones y políticas asumidas por los gobiernos de cara a alcanzar el objetivo de limitar el calentamiento global a 1.5°C como máximo. El siguiente mapa evidencia la insuficiencia o suficiencia de dichas medidas de cara a la materialización y obtención de los requisitos asumidos en el Acuerdo de Paris para mitigación del cambio climático.



Fuente: [Climate Action Tracker](#)

Como es posible evidenciar, la mayoría de los países de la región se encuentran en rojo, es decir, sus acciones y políticas tendientes a la mitigación del cambio climático son altamente insuficientes para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de Paris.

De los países objeto de análisis, solo Chile se encuentra en naranja, es decir, que cuenta con políticas insuficiente, y no altamente insuficientes como el resto, para lograr los objetivos trazados para la mitigación del cambio climático.

Esto supone un desafío inmenso para la región, pues es necesario desarrollar políticas públicas que permitan cumplir con los objetivos trazados de cara a la mitigación del cambio climático, y por eso es necesario plantear acciones que puedan contribuir a alcanzar las metas planteadas, incluso a pesar de que la región no sea la que en términos porcentuales la que más contribuya a la emisión de gases de efecto invernadero (Naciones Unidas, 2022).

Referentes

En esta materia, no solo hay recomendaciones a nivel de organismos internacionales, sino que la mayoría de los países cuentan con algún tipo acción o política encaminada a la protección del medio ambiente y mitigación del cambio climático, pues como se dijo, es un asunto de relevancia global que requiere la participación de todos los países y gobiernos para alcanzar los objetivos.

En este apartado se revisarán las normas tendientes a la mitigación del cambio climático, principalmente enfocado en emisiones, de Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, España, Colombia y Chile, lo que nos permitirá tener un referente internacional del tema, para luego esbozar propuestas de solución que sirvan de insumo a los responsables de la formulación de políticas públicas en cada uno de los países objeto de análisis.

Reino Unido

El Reino Unido es uno de los firmantes originales del Acuerdo de París y fue el anfitrión de la COP26 que se celebró a finales de 2021 en Glasgow. Este país cuenta con una estrategia neta cero (Net Zero Strategy) mediante la cual estima cumplir con los acuerdos internacionales en la materia tendientes a la mitigación del cambio climático. La misma, cuenta con acciones de reducción de gases en toda la economía, particularmente en sistemas de energía, suministro de combustible, e hidrógeno, industria, calefacción y edificios, transporte, recursos naturales, desechos y gases fluorados y eliminaciones de gases de efecto invernadero (UK Government, 2021).

El Reino Unido tiene una serie de propósitos ambiciosos para frenar el calentamiento global, entre los que se destacan: tener un sistema de energía descarbonizado para 2035 a través de la generación de energías renovables, estaciones de energía nuclear de vanguardia y almacenamiento, gas e hidrógeno; prohibición de venta de automóviles de combustibles fósiles para 2030 y para 2040 prohibición de venta de vehículos pesados de combustibles fósiles; construcción de 40GW de capacidad eólica marina para 2030; y para 2040 la eliminación de todos los trenes diésel de la red ferroviaria nacional, y se plantea objetivos para financiar y lograr la descarbonización de los edificios (Climate Action Tracker, 2022).

Además, en el camino para lograr la estrategia neta cero, el Reino Unido cuenta con opciones de compensación entre sectores para lograr la estrategia de un sistema de emisiones netas cero, asuntos de financiación de sectores e industrias para lograr la transformación, entre otros.

Estados Unidos

Durante la administración del anterior presidente, Donald Trump, Estados Unidos salió del Acuerdo de París y en ese sentido, no pretendía cumplir con los compromisos y objetivos trazados en el mismo, a pesar de ser este uno de los países que mayor contribución de emisiones de gases de efecto invernadero realiza.

No obstante, en 2021, durante el primer día en el cargo del actual mandatario, Joe Biden firmó el instrumento necesario para que Estados Unidos volviera a hacer parte del Acuerdo de París, retomando su compromiso con los objetivos trazados para la mitigación del cambio climático y la protección del medio ambiente (U.S. Department of State, 2021) y buscando el liderazgo global en la materia (Ethic, 2021).

Con la anterior declaración, Estados Unidos, y particularmente la administración Biden, ha empezado a reencaminar los esfuerzos tendientes a lograr los objetivos del Acuerdo de París. Para ello, se han emitido una serie de órdenes administrativas tendientes a establecer políticas y estrategias de mitigación del cambio climático (Congressional Research Service, 2021). Adicionalmente, Biden anunció una reducción del 50-52% con respecto a los niveles de 2005 en la contaminación neta de gases de efecto invernadero para toda la economía en 2030 (The White House, 2021).

Algunas de las acciones tendientes a lograr el objetivo trazado incluyen el objetivo de que la mitad de los vehículos vendidos en Estados Unidos en el 2030 sean cero emisiones, lo que requerirá inversiones en infraestructura y estaciones de carga para vehículos eléctricos. (US Today, 2021). Sin embargo, hay quienes critican la medida por insuficiente. Algunos estados, como California, han adoptado estándares más ambiciosos, en este caso, que todos los vehículos que se vendan en 2030 sean cero emisiones (City News Service LA, 2021).

Canadá

Canadá aprobó en junio de 2021 una ley sobre emisiones netas cero (Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act, 2021) que tiene como objetivo lograr para 2050 emisiones netas cero, estableciendo objetivos intermedios en intervalos de cinco años (2030, 2035, 2040, 2045), el deber de desarrollar planes de reducción de las emisiones a fin de lograr dichos objetivos y el establecimiento de un fondo con recursos tendientes a lograr el objetivo planteado (Climate Action Tracker, 2022).

Para lograr los objetivos propuestos, el gobierno de Canadá ha planteado algunas acciones, entre las que se destaca que exigirá que la totalidad de las ventas de automóviles y vehículos de pasajeros en 2035 sean cero emisiones (Government of Canada, 2021). Además, una de las estrategias para lograr emisiones netas cero para 2050 es el programa de siembra de dos mil millones de árboles en 10 años (2BT, por sus siglas en inglés), que contribuye no solo a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero ayudando a la lucha contra el cambio climático, sino también a mejorar la biodiversidad de los bosques del país y a contribuir con el bienestar humano (Government of Canada, 2021).

Adicionalmente a lo planteado, desde 2019 (Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, 2019), todas las jurisdicciones de Canadá han fijado un precio a la contaminación por carbono, lo que permite contabilizar esos costos en las decisiones diarias. El sistema federal consiste en: i) un cargo regulatorio sobre los combustibles fósiles, conocido como cargo por combustible; y ii) un sistema basado en el desempeño para las industrias, conocido como sistema de precios basado en resultados. Este sistema de precio de la contaminación por carbono alienta a las industrias a ser más eficientes y a usar energías limpias (Government of Canada, 2021).

Costa Rica

Según la organización Climate Action Tracker, Costa Rica es uno de los pocos países en el mundo cuyas acciones y políticas tendientes a la protección de medio ambiente y la mitigación del cambio climático son casi suficientes para alcanzar los objetivos trazados en el Acuerdo de París.

Costa Rica cuenta con el Plan Nacional de Descarbonización: emisiones netas cero para 2050 cuyo objetivo es convertir al país en una economía verde y libre de emisiones. El plan cuenta con 10 ejes que descarbonizan sectores claves, a saber: movilidad sostenible y transporte público; transporte liviano; transporte de carga; energía renovable; sector de construcción e industrial; gestión de residuos; sistemas agroalimentarios bajos en carbono; ganadería baja en emisiones y soluciones basadas en la naturaleza (Plan Nacional de Descarbonización).

Además, cuenta con ocho estrategias transversales que cubren toda la economía del país: reforma institucional integral; reforma fiscal verde; financiamiento y atracción de inversiones; digitalización y economía basada en el conocimiento; transición laboral justa; inclusión, derechos humanos e igualdad de género; transparencia, métrica y datos abierto; educación y cultura (Plan Nacional de Descarbonización).

Entre otras acciones, el Plan Nacional de Descarbonización establece que para 2035 el 35% de la flota de transporte público será cero emisiones, y para 2050 será del 85%; para el 2030 lograr que el 100% de la matriz eléctrica opere con energías renovables y para 2050 la energía eléctrica será la fuente de energía primaria para el sector transporte, residencial, comercial e industrial; lograr para el 2030 que la totalidad de las nuevas edificaciones se diseñen y construyan adoptando sistemas y tecnologías de bajas emisiones; metas tendientes a lograr que en 2050 la totalidad del país cuente con soluciones para la recolección, reutilización y disposición de residuos: impulsar para 2025 impulsar una economía circular con fincas ganaderas mediante la implementación de programa biodigestores y para 2030 lograr que 70% del hato ganadero y 60% del área dedicada a la ganadería implementan tecnologías bajas en carbono (Plan Nacional de Descarbonización).

España

España cuenta con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética que establece algunos objetivos tendientes a cumplir con los objetivos trazados en el Acuerdo de París, entre los que se destacan los siguientes: reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990; alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 %; alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables; mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria (Ley 7/2021, 2021).

Adicionalmente, la norma incluye una política de investigación y desarrollo tendiente a lograr la transición energética generando mayor competitividad a las industrias y que se traduzca en generación de riqueza y empleo (Universidad Externado de Colombia, 2021).

Colombia

Recientemente en Colombia se aprobó la Ley de Acción Climática que, entre otras cosas, establece metas y medidas mínimas para alcanzar la carbono neutralidad de carbono, la resiliencia climática y el desarrollo bajo en carbono en el país. La referida norma pretende alcanzar la carbono neutralidad a 2050. Para cumplir con dicho objetivo, establece una serie de medias, entre las que se destacan: reducir en un 51% la generación de toneladas de dióxido de carbono en el país; reducir la deforestación neta de bosque natural a cero hectáreas/año a 2030; lograr la transición energética a fuentes no convencionales y reducir los gases efecto invernadero por encima del 51% (Ley 2169, 2021).

La norma establece metas en materia de medios de implementación a 2030 y las acciones mínimas para lograrlo, entre las que se destacan: lograr la implementación de acciones de gestión del cambio climático, implementar el sistema de información de cambio climático, implementar la taxonomía verde del país, diseñar e incorporar en la educación acciones de mitigación del cambio climático

Además, la norma establece metas y medidas en materia de adaptación del cambio climático para diversos sectores: i) vivienda, ciudad y territorio; ii) salud y protección social; iii) minas y energía; iv) industria, comercio y turismo; v) transporte; vi) agropecuario, pesquero y de desarrollo rural; y, vii) ambiente y desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el país cuenta con una ley que regula las emisiones de gases contaminantes de ACPM y motocicletas, a fin de controlar las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por el uso de este tipo de vehículos (Presidencia de la República, 2019).

Finalmente, Colombia aprobó recientemente la Ley 2173 por medio de la cual se reglamenta la creación de Áreas de Vida y de bosques en todos los municipios del país, con activa participación de toda la población en la restauración y conservación ecológica del territorio, a través de la siembra de árboles con participación de las empresas. La norma establece que todas las medianas y grandes empresas deberán desarrollar un programa de siembra de árboles en las Áreas de Vida. Deberán sembrar mínimo dos árboles por empleado anualmente a partir de 2023. Además, crea el Certificado Siembra Vida Buen Ciudadano, como prueba de siembra de árboles, que tendrá validez de un año y algunos beneficios y descuentos en trámites estatales, y prohíbe el aprovechamiento maderable comercial de los árboles sembrados en virtud de esta norma (Ley 2173, 2021).

Chile

Chile cuenta con la Estrategia Climática de Largo Plazo 2050 (ECLP 2050) mediante la cual busca hacer frente al cambio climático y acelerar el cumplimiento de los objetivos trazados en el Acuerdo de París (Estrategia Climática de Largo Plazo 2050, 2021). En la misma, a través de 407 metas, establece, entre otros, una reducción de un máximo de 1100 millones de toneladas de carbono entre 2020 y 2030, estableciendo porcentajes para cada sector de la economía: transporte 29%, energía 26%, minería 16%, entre otros (El Ágora, 2021).

Además, la ECLP 2050 establece cambios en la matriz energética para migrar a energías renovables en 2040, lograr para 2040 que la totalidad de las ventas de vehículos nuevos sean cero emisiones,

entre otras (El Ágora, 2021), lograr para 2030 la reducción de un 25% de emisiones del sector energía con relación al 2018, para 2025 retirar y/o reconvertir el 65% de las unidades generadoras termoeléctricas a carbón del sistema eléctrico nacional, buscando que para 2050 el 100% de la energía producida para la generación eléctrica del país provenga de fuentes de energía cero emisiones, entre otros (Estrategia Climática de Largo Plazo 2050, 2021).

Propuestas

Teniendo en cuenta los referentes anunciados anteriormente, a continuación, se presentan una serie de acciones o propuestas de posibles soluciones para hacer frente al cambio climático y propender por la protección del medio ambiente a fin de que puedan servir de insumo a los responsables de la formulación de políticas públicas.

- Trazar metas para que en el 2050 la venta de vehículos nuevos sea emisiones cero, y empezar a migrar las flotas antiguas a vehículos cero emisiones. Lo anterior, implica también el desarrollo de infraestructura tendiente posibilitar tal migración.
- Mejorar los sistemas de transporte público, y lograr que los mismos sean cero emisiones, para que el transporte público sea la mejor alternativa de desplazamiento de los ciudadanos.
- Implementar regulaciones de precios de la contaminación por carbono, pues a través de estos sistemas es posible contabilizar las emisiones que realizan las industrias y sectores, además de contabilizar los costos e implicaciones de dicha contaminación.
- Establecer un sistema de compensación de emisiones que permita la compensación entre sectores e industrias que sean más contaminantes con otros que logren emisiones más bajas o incluso saldos positivos en favor de la conservación del medio ambiente.
- Establecer estrategias que fomenten el uso de energías renovables o limpias, financiación de planes y estrategias tendientes a la generación o producción de energías limpias, crear incentivos para que las industrias y sectores busquen alternativas de producción a través de energías limpias, financiación de estrategias de autoabastecimiento a través de energías renovables, y establecer estrategias de diseño y financiación de fuentes de energía limpias para el suministro de energía y calefacción de edificios
- Diseñar programas de siembra de árboles que, además de contribuir con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, trae beneficios para la biodiversidad y el bienestar y salud de las personas.
- Crear planes de recolección, reutilización y disposición de residuos, estableciendo sanciones que sean efectivamente aplicadas a través de un modelo de supervisión y vigilancia que permita identificar a los infractores.
- Fomentar y financiar investigaciones tendientes a buscar el uso eficiente y a gran escala de energías renovables.

Conclusiones

La identificación de las demandas ciudadanas estructurales y emergentes en México, República Dominicana, El Salvador, Panamá, Colombia, Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, así como su

agrupación y priorización a nivel regional, permite comprender e identificar los puntos o temas clave de insatisfacción ciudadana en los países.

Adicionalmente, las demandas ciudadanas identificadas coinciden casi en su totalidad con los repertorios de los estallidos sociales, marchas y protestas en los distintos países de la región, así como con la percepción ciudadana de la democracia y de los gobiernos (Informe Latinobarómetro, 2021).

Lo anterior implica entonces que la sola identificación de las demandas ciudadanas es un insumo relevante para las personas y las empresas, pues entrega información de interés para entender el entorno social, los reclamos ciudadanos y las causas de la insatisfacción, así como la posibilidad de prever estallidos sociales, protestas o marchas en países donde continúen insatisfechas.

Permite a las compañías identificar oportunidades para buscar la satisfacción de las demandas ciudadanas a través del diseño de un portafolio que responda a las mismas. Lo anterior, implica a su vez la oportunidad para las compañías de aportar a la sociedad y al crecimiento y desarrollo de los países a través de la contribución de la satisfacción de las brechas sociales y demandas ciudadanas en cada uno de los países de la región.

No obstante, el objetivo de esta iniciativa no se agotó solo en la identificación y comprensión de las demandas ciudadanas, sino que entregó un análisis sobre las principales problemáticas identificadas y unas propuestas de solución tendientes a lograr la satisfacción de las mismas por parte de los países buscando que sirvan como insumo para los encargados del diseño de políticas públicas y regulaciones en cada uno de los países, con el fin de contribuir a la generación de mejores políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas de la ciudadanía, y a la construcción y desarrollo de una mejor sociedad.

Referencias

- Bichieri, C. (2019). *Nadar en contra de la corriente*. Colombia: Planeta.
- Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act. (2021). *Canadian Net-Zero Emissions Accountability Act*. Canada: Government of Canada. Retrieved 01 13, 2022, from <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-19.3/FullText.html>
- City News Service LA. (2021). *LA City Council calls for all vehicles sold in CA to be zero-emission by 2030*. Los Ángeles: Spectrum News. Retrieved 01 13, 2021, from <https://spectrumnews1.com/ca/la-west/environment/2021/09/28/lacc-calls-for-all-vehicles-sold-in-ca-to-be-zero-emission-by-2030>
- Climate Action Tracker. (2022, 01 13). *Climate Action Tracker*. Retrieved from <https://climateactiontracker.org/>
- Congressional Research Service. (2021). *U.S. Climate Change Policy*. United States: Congressional Research Service. Retrieved 01 13, 2022, from <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46947#:~:text=Examples%20of%20enacted%20legislation%20involving,carbon%20capture%20and%20sequestration%20efforts.&text=President%20Biden%20announced%20a%20new,below%202005%20levels%20by%202030.>
- COP26. (2022, 01 13). *UN Climate Change Conference UK 2021*. Retrieved from <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/07/COP26-Explained.pdf>
- EAFIT. (2020). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. In EAFIT, *Lo mejor de las personas* (pp. 16 - 40). Medellín: Eafit.
- El Ágora. (2021). *Chile lanza su Estrategia Climática de Largo Plazo para ser carbono neutral en 2050*. Madrid: El Ágora. Retrieved 01 13, 2022, from <https://www.elagoradiario.com/latam/chile-estrategia-climatica-2050/>
- El País. (2021). *Las medidas más importantes de la nueva ley de cambio climático*. España: El País. Retrieved 01 13, 2022, from <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2021-04-08/las-medidas-mas-importantes-de-la-nueva-ley-de-cambio-climatico.html>
- Estrategia Climática de Largo Plazo 2050. (2021). *Estrategia Climática de Largo Plazo 2050*. Chile: Gobierno de Chile. Retrieved 01 13, 2022, from <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/11/ECLP-LIVIANO.pdf>
- Ethic. (2021). *Estados Unidos, China y la batalla por el clima*. Pelayo de las Heras. Madrid: Ethic. Retrieved 01 13, 2022, from <https://ethic.es/2021/12/estados-unidos-china-y-la-batalla-por-el-clima/>
- Govea H., H., & Rodríguez C., I. (2009). Capital social, desarrollo endógeno y gestión de demandas ciudadanas. *Revista Venezolana de Gerencia, Vol. 14*(No. 45). Retrieved 06 02, 2021, from

Capital social, desarrollo endógeno y gestión de demandas ciudadanas.:

http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842009000100005

Government of Canada. (2021). *2 Billion Trees update: Supply chain from seed to tree*. Canada:

Government of Canada. Retrieved 01 13, 2022, from

<https://www.canada.ca/en/campaign/2-billion-trees/2-billion-trees-update-supply-chain-from-seed-to-tree.html>

Government of Canada. (2021). *Building a green economy: Government of Canada to require 100%*

of car and passenger truck sales be zero-emission by 2035 in Canada. Canada: Government

of Canada. Retrieved 01 13, 2022, from [https://www.canada.ca/en/transport-](https://www.canada.ca/en/transport-canada/news/2021/06/building-a-green-economy-government-of-canada-to-require-100-of-car-and-passenger-truck-sales-be-zero-emission-by-2035-in-canada.html)

[canada/news/2021/06/building-a-green-economy-government-of-canada-to-require-100-of-car-and-passenger-truck-sales-be-zero-emission-by-2035-in-canada.html](https://www.canada.ca/en/transport-canada/news/2021/06/building-a-green-economy-government-of-canada-to-require-100-of-car-and-passenger-truck-sales-be-zero-emission-by-2035-in-canada.html)

Government of Canada. (2021). *How carbon pricing works*. Canada: Government of Canada.

Retrieved 01 13, 2022, from [https://www.canada.ca/en/environment-climate-](https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html)

[change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html](https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/putting-price-on-carbon-pollution.html)

Greenhouse Gas Pollution Pricing Act. (2019). *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*. Canada:

Government of Canada. Retrieved 01 13, 2022, from [https://laws-](https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/index.html)

[lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/index.html](https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/G-11.55/index.html)

Informe Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro*. Chile: Corporación Latinobarómetro.

Retrieved 01 28, 2022, from <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Jorge, J. E. (2021, 06 03). *La Cultura, los Valores y la Calidad de la Democracia*. Retrieved from

Cambio Cultural: <https://cambiocultural.org/cultura-politica/concepto-de-cultura-politica/>

Ley 2169. (2021). *Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones*. Colombia: Congreso de Colombia.

Retrieved 01 13, 2022, from

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202169%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202021.pdf>

Ley 2173. (2021). *Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques, estimulando la conciencia ambiental al ciudadano, RC ambiental a las empresas y compromiso ambiental, se crean las áreas de vida*. Colombia:

Congreso de la República. Retrieved 01 13, 2022, from

<https://www.cerlatam.com/normatividad/congreso-ley-2173-de-2021/>

<https://www.cerlatam.com/normatividad/congreso-ley-2173-de-2021/>

Ley 7/2021. (2021). *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*.

España: BOE. Retrieved 01 13, 2022, from [https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)

[A-2021-8447](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447)

Murraín, H. (2017). Legalidad y representación del prójimo: un estudio sobre el papel de las normas

sociales en el cumplimiento. *LAB Cultura Ciudadana*, 38.

- Naciones Unidas. (2021). *Emissions Gap Report 2021. The Heat Is On. A world of climate promises not yet delivered*. United Nations Environment Programme. Retrieved 01 13, 2022, from <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36990/EGR21.pdf>
- Naciones Unidas. (2022, 01 13). *Acción por el Clima*. Retrieved from <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2020). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Peschard, J. (2019). *La cultura política democrática*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Plan Nacional de Descarbonización. (n.d.). *Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050*. Costa Rica: Gobierno de Costa Rica. Retrieved 01 13, 2022, from <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/11/PLAN-NACIONAL-DESCARBONIZACION.pdf?x25339>
- Presidencia de la República. (2019). *Abecé de la Ley que regula las emisiones de gases contaminantes de vehículos de ACPM y motocicletas*. Colombia: Presidencia de la República. Retrieved 01 13, 2022, from <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190719-Abecede-la-Ley-que-regula-las-emisiones-de-gases-contaminantes-de-vehiculos-de-ACPM-y-motocicletas.aspx>
- Sura. (2021). *COP 26. Resumen. Riesgos y oportunidades para SURA*. Medellín: Suramericana.
- The White House. (2021). *FACT SHEET: President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S. Leadership on Clean Energy Technologies*. United States: The White House. Retrieved 01 13, 2022, from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>
- U.S. Department of State. (2021). *The United States Officially Rejoins the Paris Agreement*. U.S. Department of State. Retrieved 01 13, 2022, from <https://www.state.gov/the-united-states-officially-rejoins-the-paris-agreement/>
- UK Government. (2021). *Net Zero Strategy: Build Back Greener*. HM Government. Retrieved 01 13, 2022, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1033990/net-zero-strategy-beis.pdf
- Universidad Externado de Colombia. (2021). *Ley 7 de 20 de mayo de 2021, de cambio climático y transición energética de España. Una mirada normativa y presupuestal a la propuesta de transición energética*. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Retrieved 01 13, 2022, from <https://medioambiente.uexternado.edu.co/ley-7-de-20-de-mayo-de-2021-de-cambio-climatico-y-transicion-energetica-de-espana-una-mirada-normativa-y-presupuestal->

a-la-propuesta-de-transicion-energetica/#:~:text=julio%20de%202021-
,Ley%207%20de%2020%20de%20mayo

US Today. (2021). *'No turning back:' Biden signs order targeting half of all vehicles sold in US to be zero-emissions by 2030*. US: US Today. Retrieved 01 13, 2022, from <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/08/05/president-joe-bide-zero-emissions-vehicles-2030-goal/5489643001/>

Velilla, J. (2021, 06 03). *El auge de los valores posmaterialistas según Ronald Inglehart*. Retrieved from Comuniza: <https://comuniza.com/blog/valores-posmaterialistas-ronald-inglehart>