Políticas públicas para el cambio social

Innovar para transformar

Cecilia Güemes (coord.)

Políticas públicas para el cambio social
Innovar para transformar

Cecilia Güemes (coord.)

Germán Arenas
Moisés Barrio Andrés
Josep María Folch Olivella
Pablo Gavilán
Cecilia Güemes
José Nesis
Luis Oceja
Raúl Oliván
Ignacio Paiva Ropert
Jenny Marcela Sánchez-Torres
Juan C. Valle-Lisboa
Camila Zugarramurdi

Fundación Carolina

Fundación Carolina, noviembre 2025

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca, 8. 4ª planta
28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

REALIZACIÓN GRÁFICA:
Calamar Edición & Diseño

ISBN: 978-84-09-78631-2
Depósito Legal: M-24066-2025

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

En esta edición se ha utilizado papel ecológico sometido a un proceso
de blanqueado ECF, cuya fibra procede de bosques gestionados de forma
sostenible.

Índice

Introducción 7
Cecilia Güemes

1. Ciencia y práctica de la legitimidad: un círculo, dos triángulos y cuatro esquinas 17
Luis Oceja

2. La seguridad vial y el desafío de aumentar la adhesión a normas 33
José Nesis

3. Ciencia de la lectura y política educativa: entre el consenso científico y las prácticas de aula 49
Camila Zugarramurdi y *Juan C. Valle-Lisboa*

4. Ahorro y endeudamiento responsable: un enfoque conductual para políticas públicas en América Latina 71
Ignacio Paiva Ropert

5. Emprendimiento social, motivaciones y políticas públicas 87
Pablo Gavilán

6. Participación ciudadana y derecho al futuro 103
Raúl Oliván y *Josep María Folch Olivella*

7. Si el pueblo no comprende, el gobierno no lo atiende. Profundizar la legitimidad democrática a través del lenguaje claro 121
Germán Arenas

8. La inteligencia artificial en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas 137
Moisés Barrio Andrés

9. Gubernamentalidad algorítmica en América Latina y el Caribe. Oportunidades y riesgos 155
Jenny Marcela Sánchez-Torres

10. Rediseño de políticas públicas: práctica social como punto de partida, reflexividad como destino 175
Cecilia Güemes

Relación de autores/as 191

Introducción

Cecilia Güemes

Este proyecto parte de la insuficiencia y/o ineficacia de las políticas públicas para resolver problemas públicos persistentes en América Latina. Esto es importante en términos democráticos, puesto que el incremento de la insatisfacción con la democracia en la región descansa en la incapacidad de sus gobiernos para resolver los problemas públicos y ello repercute en el apoyo a la democracia como sistema de gobierno. Por ello, en este trabajo buscamos reflexionar cómo diseñar e implementar mejores políticas públicas y, para ello, ponemos el foco en el aporte que pueden hacer: las ciencias conductuales, la participación ciudadana y la inteligencia artificial. El primer enfoque aborda cómo se integran los hallazgos de psicología, economía conductual y neurociencias a las políticas públicas. Específicamente, cómo mejoran la comprensión de los problemas públicos e incrementa el repertorio de medidas y herramientas que los hacedores de políticas pueden poner en marcha. El segundo enfoque se centra en el papel de la participación ciudadana y la inteligencia colectiva en el codiseño de alternativas de intervención y coimplementación de las políticas como clave de una mayor legitimidad de las decisiones públicas. El último enfoque reivindica a la ciencia, los datos y, más recientemente, a la inteligencia artificial como fuente para: conocer los problemas, mejorar los diseños, ajustar la implementación y evaluar las políticas.

Frente a la sensación de desánimo que caracteriza los análisis de la región, este texto propone una alternativa que es expectativa: el cambio social es posible y las políticas públicas pueden activarlo. Para ello toca revisar los fallos de las políticas. Cuando hablamos de fallo, hablamos de evaluación de una política, esto es un ejercicio normativo dentro del cual cabe diferenciar dimensiones programáticas de dimensiones políticas. Tomando distancia de la evaluación que

desde la política pueda hacerse a una intervención, nos interesa la dimensión programática: en qué medida se alcanzan los objetivos que se plantearon o si se consigue resolver el problema original, o si se la intervención posiciona mejora a la comunidad para abordar problemas a futuros (McConnell, 2010; Bovens y Hart, 2016; Andrews, 2018).

Cuando una política no alcanza lo que se propuso las explicaciones suelen centrarse en la implementación: falta de capacidad estatal o recursos, poco entusiasmo de los burócratas, oposición de actores clave, dificultades en el seguimiento y monitoreo de la misma o problemas de coordinación entre agencias responsables. Pero una política puede que no logre los objetivos que sus promotores se propusieron, incluso si la oposición es baja y el apoyo es alto (Strassheim, 2019). Frente a ello en este grupo de trabajo sostendremos que cuando una política falla conviene también reflexionar la forma en que se abordó el problema, el diseño y la oportunidad de las herramientas y propondremos que para ganar en efectividad y legitimidad conviene:

• Mejorar el abordaje y formulación de los problemas atendiendo a la multicausalidad, incorporando datos y nuevas tecnologías a la vez que enriqueciendo la comprensión de la conducta humana y revisando la teoría del cambio.

• Poner a prueba las políticas a pequeña escala para anticipar las reacciones y problemas y diseñar estrategias de ajuste y compensación antes de aplicarlas a gran escala.

• Responder a los imperativos situacionales (la realidad de cada contexto), esto es: diseñar políticas centrándose no tanto en el agente individual de racionalidad limitada sino en cómo sus conductas están incardinadas en prácticas sociales y contextos específicos.

• Incorporar nuevos instrumentos y herramientas que vayan más allá de los palos, zanahorias y sermones (Weaver, 2019, Güemes y Wences, 2019).

La emergencia de las intervenciones conductuales, las iniciativas de participación y codiseño ciudadanos y la expansión de las políticas basadas en evidencias o datos pueden ser entendidas bien cómo un cambio de paradigma animado por la sencillez que tienen los científicos a la hora de explicar y trasladar ideas a las políticas, o bien como la expansión de una gubernamentalidad neoliberal

que incorpora en tiempos de post democracia la ciencia y la tecnocracia, refuerza el individualismo y, la mercantilización y desregulación, la despolitización y la economización (Straßheim y Beck, 2019; Feitsma y Schillemans, 2019; Straßheim, 2020).

En América Latina, donde todo esto llega de forma menos institucionalizada que en países de influencia anglosajona, consideramos que estas propuestas si se asumen críticamente son una oportunidad de innovación y una respuesta a la poca eficacia que vienen mostrando las intervenciones de gobierno en escenarios donde la cultura de la legalidad y la tolerancia al incumplimiento es alta y la desconfianza social e institucional dominante. Sin renegar de la política, estos enfoques nos permiten revisar las inercias y romper círculos viciosos de ineficacia lo cual resulta de extrema necesidad ante viejos y nuevos desafíos políticos que enfrenta la región[1]. En este trabajo no proponemos una "caja de herramientas", tampoco apostamos por un repositorio de buenas prácticas sobre intervenciones conductuales o modos de gestionar la IA que puedan trasplantarse de forma acrítica de un lugar a otro. Por el contrario, nos interesa revisar estos enfoques desde lo situado, sabiendo que cada herramienta comporta riesgos, pero también posibilidad de cambio y que nunca un diseño político se tiene que abstraer de la realidad concreta a la que busca responder.

Los capítulos que presentamos a continuación forman parte de una reflexión colectiva de un grupo de investigadores que analiza cómo estos enfoques pueden tener cabida en la región, de qué manera se aterrizan en problemas públicos y qué aprendizajes pueden arrojar experiencias concretas. Este esfuerzo coral se posiciona desde el presente, pero se orienta al futuro en busca de construir sociedades más justas y con mayor bienestar.

El primero y el último de los trabajos sirven de marco teórico analítico al esfuerzo colectivo imaginando nuevas formas de encarar el diseño de las políticas públicas y los presupuestos de base desde los que se definen los problemas públicos. Los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto demuestran de forma concreta cómo una mejor comprensión de los problemas puede derivar en so-

[1] A nivel global, los eventos climáticos extremos, la desinformación, el avance de la inteligencia artificial, la polarización política y social, los ciberataques y el incremento de las migraciones son las mayores preocupaciones según el informe sobre riesgos globales de 2025 que elabora el Foro Económico Mundial. En América Latina los problemas económicos (desempleo, inflación, bajos salarios, pobreza) representan el 42% de las preocupaciones, seguidos por la inseguridad 22% (delincuencia, temor a ser asesinado, o robo) y la corrupción 16% según el Informe de Latinobarómetro para 2024. Por ello además de nuevos asuntos toca atender los "viejos" temas a los que las políticas públicas no han logrado atender.

luciones más precisas y aumentar la eficacia de las políticas de seguridad vial, educación, finanzas y emprendimiento social en América Latina. El capítulo sexto y el séptimo se centran en demostrar cómo desde las organizaciones públicas la legitimidad y eficacia de las intervenciones se incrementa cuando se democratiza el diseño y se ofrece información clara a los ciudadanos para poder ejercer sus derechos. Los capítulos octavo y noveno se ocupan de un tema que ha irrumpido en la agenda y sobre el que existe mucho debate, pero poca claridad: cómo incorporar la inteligencia artificial en las políticas públicas. En conjunto, creemos que los aportes de este grupo de trabajo que se puso en marcha en 2025 dentro de la Fundación Carolina reflejan una panorámica de tres enfoques innovadores que buscan revisar el diseño de las políticas públicas y aumentar tanto su eficacia como legitimidad desde una lectura crítica y situada.

El primero de los capítulos está a cargo de Luis Oceja y analiza el concepto de legitimidad como factor central en la eficacia y aceptación de las normas dentro de las políticas públicas, integrando evidencias empíricas y modelos teóricos de la psicología social. El autor introduce el concepto de "círculo de la deslegitimación", que describe cómo ciertas intervenciones mal fundamentadas pueden erosionar la confianza ciudadana en las instituciones. A partir de allí, propone una arquitectura conceptual para entender la legitimidad, organizada en dos triángulos complementarios: el estructural, que aborda el papel del sistema institucional, la autoridad ejecutora y la norma vigente; y el discursivo, que se centra en los procesos psicosociales que dan forma a las percepciones ciudadanas sobre justicia, valores y sentido normativo. Tras analizar cómo las personas evalúan las normas según su origen, eficacia protectora y utilidad práctica, el capítulo destaca diversas experiencias iberoamericanas que ilustran cómo se pueden romper los círculos viciosos y fortalecer la legitimidad institucional. La clave está en conectar valores sociales compartidos, ofrecer trato justo y diseñar normas claras y funcionales.

El capítulo segundo lo escribe José Nesis y aborda la siniestralidad vial en América Latina. Se trata de un fenómeno complejo atravesado por factores técnicos, institucionales, culturales y éticos y que no cabe reducir a un problema de control y sanción. Puntualmente, se plantea que el cumplimiento normativo en el tránsito depende de la percepción de legitimidad de las normas y de las autoridades que las aplican. A través del análisis de experiencias contrastantes como Francia y Bogotá, y de estudios de caso latinoamericanos en Pará, Ciudad de México y Salvador de Bahía, se demuestra cómo las políticas eficaces combinan fiscalización con intervenciones educativas, simbólicas y participativas.

El espacio vial, por su transversalidad social y bajo nivel de polarización ideológica, ofrece una oportunidad singular para ensayar políticas públicas innovadoras y activar la legitimidad.

El capítulo tercero lo firman Camila Zugarramurdi y Juan C. Valle-Lisboa y en él reflexionan sobre políticas educativas incorporando los aportes más recientes de la neurociencia y la biología. Mientras el método con mayor apoyo científico de enseñanza de la lectura está basado en métodos fónicos explícitos y sistemáticos, las prácticas pedagógicas aún dominantes en muchos países de América Latina van por otros derroteros. En esta línea, el trabajo analiza las causas de esta incongruencia y los obstáculos que impiden una implementación efectiva de intervenciones más eficientes que enseñen a leer: resistencias ideológicas, déficits en la formación docente y problemas en la traducción de la evidencia a las políticas públicas. A partir de tres casos contrastantes: la herramienta Lexiland, la Metodología Natural Integral (MNI), y modelo de Ceará (Brasil) describen cuáles resultan infructíferos y de nula adopción, y cuál consigue mejoras sostenidas en alfabetización. El capítulo concluye con propuestas para una política pública de alfabetización que combine enseñanza fónica, desarrollo del lenguaje, formación docente continua y liderazgo político comprometido para garantizar el derecho efectivo a la lectura desde los primeros años.

El cuarto trabajo, escrito por Ignacio Paiva Ropert, describe de qué modo las ciencias del comportamiento pueden contribuir en América Latina a potenciar el ahorro, evitar el endeudamiento y educar financieramente. Desde un marco analítico que explica la conducta en función de capacidades, oportunidades y motivaciones de los seres humanos ilustra cómo las decisiones financieras cotidianas están influenciadas por sesgos, emociones y contextos. A partir de allí, presenta experiencias concretas en la región como por ejemplo las simplificaciones y *nudges* digitales, las herramientas de planificación o las campañas persuasivas para indicar cómo se pueden rediseñar entornos para fomentar hábitos saludables tales cómo ahorrar con regularidad o evitar deudas problemáticas. Una política pública eficaz no solo requiere buena técnica, sino también una comprensión profunda de cómo las personas realmente deciden, con intervenciones evaluables, adaptadas al contexto y centradas en la experiencia ciudadana.

El quinto trabajo, firmado por Pablo Gavilán se pregunta ¿cómo activar el emprendimiento social?, ¿pueden las políticas públicas crear escenarios proemprendedores o incentivar las actitudes de emprendimiento? El objetivo del trabajo es demostrar que el emprendimiento social no es solo una hazaña excepcional reservada a héroes solitarios: es una práctica que requiere condi-

ciones culturales, institucionales y afectivas para florecer. Para ello, explora las motivaciones profundas que impulsan a las personas a transformar realidades colectivas, incluso sin garantías de beneficio económico. En América Latina, este tipo de emprendimiento suele tener un carácter colectivo y comunitario, más vinculado a la resiliencia social que a la lógica de mercado. De la mano de experiencias regionales como laboratorios ciudadanos, redes de apoyo o reformas legales como las BIC en Colombia registra cómo las políticas públicas pueden activar la motivación social, reducir la brecha entre intención y acción y crear ecosistemas de innovación con impacto. Las políticas, si se diseñan adecuadamente, pueden incidir en la autodeterminación, la acción planificada y la autoeficacia cultivando el sentido de propósito, el quijotismo y la percepción de capacidad.

El capítulo sexto a cargo de Raúl Olivan y Josep María Folch reivindica la coproducción de políticas públicas, los espacios de innovación y la participación ciudadana como base de la gobernanza social. En el trabajo se propone a la participación ciudadana como motor indispensable para reconstruir la legitimidad democrática en un contexto global de crisis múltiples. Frente al desgaste del contrato social y la desafección institucional su modelo de innovación democrática está articulado en seis vectores: abrir, mezclar, colaborar, experimentar, agilizar y digitalizar que permiten diseñar políticas públicas más inclusivas, legítimas y efectivas. A través de experiencias concretas como Gobierno Fácil, Frena la Curva, el LAAAB y el codiseño del Hub de Transición Energética en Colombia, argumentan cómo la participación, cuando se convierte en práctica estructural y no en accesorio, fortalece la acción pública y la cohesión social. Participar es una forma de construir sentido colectivo, redistribuir poder y garantizar el derecho a un futuro compartido.

El capítulo séptimo, lo escribe Germán Arenas y defiende al lenguaje claro en la comunicación jurídico-administrativa no como una estrategia estilística sino como una herramienta de legitimación democrática. En América Latina, donde el lenguaje del Estado ha sido históricamente oscuro y excluyente, hablar con claridad implica redistribuir poder y posibilitar una ciudadanía activa. A partir de ejemplos, marcos teóricos y casos emblemáticos, el texto muestra cómo la incomprensión institucional no solo genera ineficiencia, sino también desigualdad y dominación. En este contexto, el lenguaje claro se convierte en un derecho emergente vinculado al debido proceso, la participación y la autonomía. A partir de allí, se propone una hoja de ruta de institucionalización del lenguaje claro centrada en el derecho a comprender, la formación institucional,

la inclusión y la medición de impacto. Comprender, sostiene el autor, es condición para disputar lo público y, por tanto, para que la democracia sea efectiva y legítima.

El trabajo de Moisés Barrio, octavo capítulo, define qué es, qué usos puede tener y cómo cabe aprovechar la inteligencia artificial (IA) en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Tras repasar la historia de la IA, desde sus orígenes en los años 50 hasta el auge actual de la IA generativa, el autor distingue entre IA basada en datos (*machine learning*) de IA basada en conocimiento (sistemas expertos), y advierte que su uso sin garantías puede afectar derechos fundamentales como la intimidad, la igualdad o la no discriminación. A partir del nuevo Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (RIA, 2024), propone un enfoque jurídico basado en el principio de riesgo, con sistemas prohibidos, de alto riesgo y de riesgo limitado. El capítulo muestra cómo España ha anticipado esta agenda con normas pioneras y destaca experiencias concretas de uso de IA en servicios públicos, desde la fiscalidad hasta la seguridad social. Finalmente, propone una vía para que las administraciones integren la IA con legitimidad, transparencia y control humano, asegurando que esta tecnología potencie, y no debilite, el Estado de Derecho.

En la misma línea, el trabajo de Jenny Marcela Sánchez-Torres, capítulo noveno, se enfoca en el desafío de la gubernamentalidad algorítmica en América Latina. Este capítulo profundiza el análisis sobre inteligencia artificial en el sector público a partir de una revisión y distinción conceptual entre gobierno digital, gobernanza digital y gobierno inteligente. La incorporación en América Latina de tecnologías como IA, big data o Internet de las cosas en sectores de salud, educación, seguridad y justicia ha tenido impactos desiguales y efectos ambivalentes y ha transformado no solo la gestión sino también las formas de ejercer el poder y regular la conducta ciudadana. Si bien estas tecnologías ofrecen oportunidades estratégicas para fortalecer la eficiencia estatal, la transparencia o la inclusión, también plantean riesgos relevantes: opacidad, reproducción de sesgos, pérdida de discrecionalidad y erosión de derechos. A modo de cierre, la autora propone la asunción de lineamientos éticos, regulatorios y políticos para desarrollar una IA centrada en la ciudadanía, que no reproduzca viejas desigualdades bajo nuevas formas de control digital.

El último de los capítulos lo firma Cecilia Güemes. Este capítulo reflexiona sobre por qué muchas políticas públicas no logran resolver problemas complejos como las violencias de género, el racismo o el consumo insostenible de recursos, incluso cuando cuentan con leyes y normativas sólidas. La tesis central es

que el cambio social no se alcanza únicamente mediante incentivos, sanciones o campañas informativas dirigidas al individuo, sino transformando prácticas sociales, entendidas como rutinas colectivas que combinan significados culturales, competencias y recursos materiales. Para que estos cambios sean sostenibles, es clave la internalización del cambio cultural, es decir, que las nuevas normas y expectativas sean comprendidas, aceptadas y reproducidas como parte de la identidad colectiva. Ejemplos como las estrategias de *edutainment* contra la violencia de género o la Nueva Dieta Nórdica muestran que el éxito de una política depende de su capacidad para articular múltiples actores, generar sentido compartido y consolidar "nuevas normalidades". En el contexto latinoamericano, donde las normas legales a menudo no se traducen en prácticas cotidianas, este enfoque resulta especialmente valioso para imaginar políticas más eficaces, inclusivas y sostenibles.

Referencias bibliográficas

Andrews, M. (2018): "Public Policy Failure: 'How Often?' and 'What is Failure, Anyway'?" *CID Working Paper Series* 2018.344, Harvard University, Cambridge.

Bovens, M. y hart, P. (2016): "Revisiting the study of policy failures", *Journal of European Public Policy*, 23 (5), pp. 653-666. Doi: https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273.

Ewert, b. y Loer, K. (2021): "Advancing behavioural public policies: in pursuit of a more comprehensive concept", *Policy & Politics*, 49(1), pp. 25-47. Doi: https://doi.org/10.1332/030557320X15907721287475.

Hertwig, R. y grüne-yanoff, T. (2017): "Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions", *Perspectives on Psychological Science*, pp. 1-1.4 Doi: https://doi.org/10.1177/1745691617702496.

McConnell, A. (2010): "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between." *Journal of Public Policy*, 30(3), pp. 345-362. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40925891.

Strassheim, H. (2020): "The Rise and Spread of Behavioral Public Policy: An Opportunity for Critical Research and Self-Reflection", *International Review of Public Policy* 2:1, pp. 115-128 Doi: https://doi.org/10.4000/irpp.897.

Strassheim H. y Beck S. (eds.) (2019): *Handbook of Behavioural Change and Public Policy* (Handbooks of Research on Public Policy), Cheltenham, UK/Northampton, Edward Elgar.

WEAVER, K. (2009): "Target Compliance: The Final Frontier of Policy Implementation", *Issues in Governance Studies*. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/target-compliance-the-final-frontier-of-policy-implementation/.

1. Ciencia y práctica de la legitimidad: un círculo, dos triángulos y cuatro esquinas

Luis Oceja

"Malcolm, has entonado un buen mea culpa. Pero déjame llevarte 25 años atrás, cuando defendías las políticas de 'ventanas rotas'. Tú hablabas del miedo al crimen en Nueva York, pero yo vivía allí. Mis amigos —jóvenes, negros— sufrían los *stop and frisk*. La ansiedad, el dolor, el miedo que sentían... ¿Alguna vez pensaste en lo que pasaría si te equivocabas? ¿Si gente inocente pagaba por ello?".

La pregunta de Monique Ruff-Bell a Malcolm Gladwell después de su charla "The Tipping Point I Got Wrong" (2023) no era tanto un reproche como un emotivo recordatorio sobre los posibles efectos perniciosos de ciertas políticas públicas. Estas pueden surgir tanto de enfoques basados en modas de opinión como de propuestas con soporte científico. En ambos casos existe el riesgo de reproducir prejuicios o sesgos derivados del contexto social del que proceden[2]. En su libro *The Tipping Point* (2000), este autor popularizó la propuesta de los criminólogos Wilson y Kelling (1982) que básicamente defendía la constante y temprana corrección de los pequeños delitos —grafitis, colarse en el metro— para prevenir crímenes mayores. Décadas después la evidencia mostró que una aplicación simplista de esta propuesta, centrada en la disuasión punitiva, puede generar el "círculo de la deslegitimación". Este círculo recoge cuatro dinámicas.

Primero, la influencia de entornos con señales de deterioro, como las "ventanas rotas", se debe a un conjunto de procesos psicosociales documentados

[2] El tema principal de esta charla fue reconocer dicho error. Recientemente Malcolm Gladwell ha escrito un excelente libro donde, con su característico estilo, presenta nuevas aportaciones sobre el enfoque del *tipping point* (Gladwell, 2024).

experimentalmente. Por ejemplo, la Focus Theory of Normative Conduct (Cialdini, Kallgren y Reno, 1990) plantea que estos contextos dirigen la atención hacia dos referencias normativas: la percepción de que ciertos comportamientos son habituales ("aquí la gente suele pintar grafitis", norma descriptiva) y la idea de que dichas acciones son aceptables ("la gente de aquí tolera las pintadas", norma prescriptiva). Esta teoría ha recibido un consistente apoyo empírico en ámbitos muy diversos y, de hecho, ha sido utilizada recientemente por Bergquist *et al.* (2023) para analizar y matizar el alcance de la influencia de las "ventanas rotas".

Segundo, en general la perspectiva institucional se centra en localizar las transgresiones e intentar reducirlas mediante un enfoque coercitivo (más policía o más penas). Esta aproximación, arraigada en lo que Garland (2001) denominó "cultura del control", resulta políticamente seductora porque satisface la demanda social de acciones visibles y tangibles.

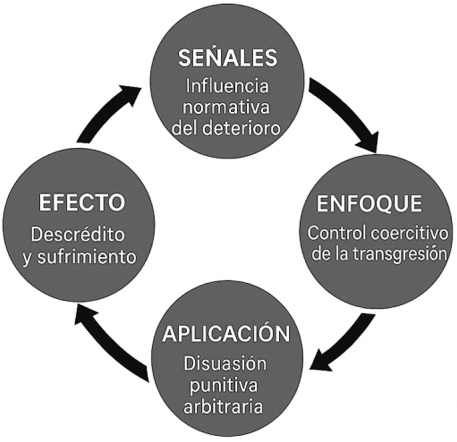
Tercero, en ciertos contextos el número de estas transgresiones es excesivo y por tanto imposible de controlar con los recursos disponibles. En estas circunstancias, el modelo de "norma perversa" (Fernández-Dols, 1993; Oceja y Fernández-Dols, 2006) señala que un enfoque basado principalmente en la disuasión punitiva con frecuencia deriva en un aumento de aplicaciones arbitrarias. Es decir, un determinado tipo de individuos que pertenecen a un determinado tipo de grupos son en blanco casi exclusivo de estas medidas.

Cuarto, en línea con la pregunta de Monique, el abuso y generalización de estos procedimientos de perfilado policial terminan provocando un descrédito, una desmoralización y un sufrimiento que poco a poco van socavando los cimientos de la legitimidad.

Por ejemplo, entre 2003 y 2009, el gobierno de El Salvador impulsó los programas "Mano Dura" y "Súper Mano Dura" como respuesta al auge de la violencia urbana, especialmente la atribuida a las maras (Rodríguez-Pinzón y Mila-Maldonado, 2024). Ignorando los procesos psicosociales implicados, estas medidas incluyeron redadas masivas, aumento de penas y un perfilado policial centrado en la apariencia juvenil y la pertenencia territorial. En solo dos años, se detuvo a 19.275 jóvenes, de los cuales el 91% fue liberado sin cargos en menos de 48 horas. Lejos de reducir la violencia, la tasa de homicidios aumentó de 36 a 64 por cada 100.000 habitantes. Este enfoque no solo resultó ineficaz, sino que activó una dinámica social caracterizada por detenciones arbitrarias, denuncias por discriminación, sobrepoblación carcelaria, caída de la confianza en las instituciones y retraimiento ciudadano (Martínez-Reyes y Navarro-Pérez,

2019; Ramos-Rollón, 2024). En definitiva, la respuesta institucional activó el círculo de la deslegitimación.

Figura 1. Círculo de la deslegitimación



Fuente: elaboración propia.

Las malas noticias sobre este círculo son que esta combinación amarga de ignorancia y atrevimiento institucional aparece con cierta frecuencia, especialmente en contextos marcados por la urgencia y la incertidumbre. Las buenas noticias son que el conocimiento de las cuatro dinámicas que conforman el "círculo de deslegitimación" permite intervenir antes de que se cierre (véase capítulo de Nesis en este libro). De hecho, las ciencias sociales proporcionan un conjunto de claves para orientar dichas intervenciones de forma fundamentada. En primer lugar, plantearé una definición del concepto de legitimidad. En segundo lugar, y siguiendo con las analogías geométricas, presento dos triángulos que organizan las claves que fundamentan su mantenimiento y, llegado el caso, reconstrucción.

Con respecto a la definición de legitimidad, el ámbito jurídico la distingue de otros dos conceptos fundamentales: la eficacia y la validez (Bobbio, 1980; Kelsen, 1953). Como veremos más adelante, estos conceptos se pueden aplicar a tres tipos de entidades: sistema, autoridad y norma. Para mayor claridad, de momento nos referiremos sólo a las normas.

La eficacia se refiere al grado en que las normas son realmente cumplidas por quienes deben obedecerlas. Es una cuestión empírica sobre cuántas perso-

nas hacen lo que la norma prescribe y, por tanto, siempre tiene un carácter relativo. La validez, en cambio, alude a si una norma está en vigor o no. Su interpretación depende del enfoque adoptado. Desde una visión fáctica, una norma es válida si ha sido formalmente aprobada y aplicada por la autoridad competente. Desde una perspectiva axiológica, la validez depende de su contenido, es decir, una norma es válida si se ajusta a principios éticos fundamentales como la justicia, la igualdad o la dignidad humana. Por tanto, desde un enfoque fáctico o axiológico, el significado de validez se solapa en gran medida con los de eficacia y legitimidad, respectivamente (Hierro, 2003).

La legitimidad, precisamente, remite al grado en que una norma es percibida como justa, digna de respeto y coherente con valores compartidos. Esta percepción es clave para que las normas no solo se cumplan, sino que se cumplan con convicción. Max Weber (1922), uno de los clásicos de la sociología, fue pionero al dedicar un análisis profundo al concepto de legitimidad desde dicha perspectiva. Según este autor, una norma orienta la acción de las personas de forma estable cuando está sostenida por ciertos motivos (véase capítulo de Gavilán en este libro). Estos motivos pueden ser externos, haciendo referencia a lo que nos conviene (necesidades personales) o a lo que suele hacerse (costumbre social). Ahora bien, el motivo más poderoso es el que tiene que ver con el "prestigio de la obligatoriedad", es decir, con el reconocimiento de que esa norma merece ser obedecida. Weber denominó a este reconocimiento como legitimidad y señaló como fuente principal las razones íntimas: cuando existe una entrega sentimental porque la norma expresa valores supremos.

En resumen, la legitimidad se puede definir como el grado de acuerdo de los valores personales con lo expresado por una entidad externa. Esta definición requiere tres aclaraciones: el grado de acuerdo es percibido, los valores son aquellos más significativos para la persona, y la entidad puede ser un sistema, una autoridad o una norma. Cuando la legitimidad es alta, genera un sentimiento de obligación que es independiente de los intereses personales, es decir, de los posibles costes o beneficios derivados de seguir dicha obligación.

Hace casi tres décadas, partimos de esta definición y realizamos tres investigaciones sobre la relevancia de la legitimidad para explicar el cumplimiento normativo. Primero, pedimos a participantes de cinco países (España, Chile, Estados Unidos, Canadá y Hong Kong) que valoraran la importancia de los conceptos de legitimidad y eficacia, definidas en los términos presentados. La legitimidad fue considerada la más importante en los cinco contextos, siendo la puntuación media global de 7,62 sobre una escala de 10 puntos, con valores que

oscilaron entre 7,22 y 8. Además, en España repetimos esta medición durante cuatro años consecutivos (1993-1997), y constatamos la estabilidad de esta alta valoración con puntuaciones entre 7,58 y 8 (Oceja y Fernández-Dols, 1998).

Segundo, pedimos a personas de España, Estados Unidos y Chile que evaluaran seis normas comunes (por ejemplo, no hurtar en grandes almacenes, no aparcar en segunda fila). Para cada norma, preguntamos en tres cuestionarios separados hasta qué punto: (a) estaban de acuerdo con sus principios éticos, (b) preveían una sanción formal en caso de incumplimiento, y (c) esperaban la desaprobación de familiares o amigos si la transgredían. A continuación, los participantes indicaron en otros dos cuestionarios separados en qué medida cumplían cada norma y percibían que era cumplida por los demás. En los tres países y para todas las normas, la percepción de legitimidad (el acuerdo ético con la norma) predecía el cumplimiento por encima de la expectativa de sanción formal o desaprobación social (Oceja, Fernández-Dols, González, Jiménez y Berenguer, 2001).

Finalmente, en un tercer estudio planteamos que las personas elaboran "representaciones normativas" utilizando los tres criterios explorados en la investigación previa: legitimidad, sanción formal y desaprobación social. Estas representaciones varían según el individuo y el contexto. Concretamente, una norma concreta puede representarse como: ley legítima, ley coercitiva, ley ilegítima, prescripción, norma personal, costumbre o no-norma. Con respecto al tema que nos ocupa, los resultados de tres estudios mostraron que las personas atribuían un mayor cumplimiento a aquellas normas representadas como leyes legítimas o prescripciones; es decir, altas en la percepción de legitimidad.

En definitiva, la legitimidad, entendida como el grado de acuerdo con los valores personales relevantes, no solo constituye un concepto clave en el ámbito jurídico y sociológico, sino que también es un factor determinante para comprender por qué las normas se cumplen o transgreden en la vida cotidiana. Ahora bien, reconocer su importancia es solo el primer paso. Para intervenir de forma eficaz en la construcción o reconstrucción de la legitimidad es necesario entender un conjunto de seis claves que pueden organizarse en dos triángulos. El primero, que denominaremos "estructural", distingue los tres tipos de entidad que son el objeto directo de los juicios de legitimidad: el sistema institucional, la autoridad ejecutora, y la norma vigente.

Con respecto al primer vértice del triángulo estructural de la legitimidad, el sistema institucional hace referencia al conjunto de estructuras formales que definen el marco desde el cual se generan y promulgan las normas. Esto incluye a los poderes encargados de diseñar las políticas públicas. Este sistema no solo

produce normas, también establece las condiciones para que sean conocidas, difundidas y comprendidas. En este sentido, actúa como un gran canal de comunicación que selecciona qué normas se destacan y cuáles se soslayan. La transparencia y la rendición de cuentas son aspectos que afectan directamente a cómo se percibe este canal. Conviene recordar que todo sistema institucional contiene una tensión entre la estabilidad y la apertura. Cuando esta tensión mantiene un cierto equilibrio, el sistema se adapta e incluso evoluciona; cuando la tensión se desequilibrada, el sistema se enquista o entra en crisis. En estos casos surgen dinámicas de desobediencia que reflejan un intento colectivo de reequilibrar lo que el sistema ya no provee. Por ejemplo, la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en países como Uruguay o España reflejó una apertura institucional capaz de absorber nuevas demandas sociales. En cambio, el rechazo a las propuestas de nueva constitución en Chile podría interpretarse como una señal de sobrecarga: demasiadas demandas acumuladas que no lograron articularse dentro del marco institucional vigente.

En el segundo vértice se ubica la autoridad ejecutora. Esta expresión es una adaptación del término inglés *enforcer* que, a diferencia de su posible carga peyorativa en castellano, tiene en inglés un uso más técnico y neutral. Esta etiqueta agrupa a todas aquellas personas encargadas de aplicar las normas en contacto con la ciudadanía. A diferencia del sistema institucional, que opera como una estructura abstracta y general, las autoridades ejecutoras suelen ser personas concretas que representan al sistema. Su labor consiste en mantener un delicado equilibrio entre dos tipos de demandas: las exigencias normativas que emanan del sistema institucional, y las circunstancias particulares y necesidades inmediatas de las personas a quienes va dirigida la norma.

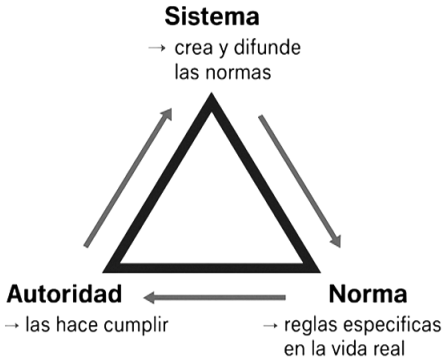
Si bien la figura más prototípica puede ser la de un agente de policía, esta categoría incluye una diversidad de perfiles tales como inspectores de trabajo, jueces y letrados que interactúan con las partes, personal sanitario que gestiona protocolos, docentes que aplican directrices escolares, supervisores y mandos intermedios en empresas u organismos públicos o privados que ejecutan reglamentos internos, personal de ventanilla o atención telefónica que hacen cumplir procedimientos administrativos y, más recientemente, el servicio recibido mediante los distintos recursos telemáticos. En todos estos casos, la autoridad ejecutora constituye el punto de encuentro entre el marco normativo y la experiencia cotidiana de las personas.

Este punto de encuentro se convierte en un espacio especialmente problemático cuando el "dedazo" sustituye a la lógica meritocrática, o la desigualdad da lugar a actitudes represivas. En esta línea, la investigación social muestra

que en distintos puntos de América Latina estas autoridades ejecutoras (policía y jueces) carecen de confianza, percibiéndose como corruptas, represivas, parcializadas, o no profesionales (Beramendi, Espinosa y Acosta, 2020).

El tercer vértice del triángulo estructural de la legitimidad lo ocupa la norma vigente, que es el producto final del sistema institucional y el objeto de aplicación por parte de la autoridad ejecutora. En su forma más simple, una norma vigente es una regla que ha sido oficialmente aprobada y que está actualmente en uso, ya sea en forma de ley, reglamento, ordenanza o protocolo interno. Tiene una redacción específica, está dirigida a un conjunto determinado de personas y plantea una propuesta sobre quién, dónde y cuándo debe (o no) hacer una determinada acción. Estas normas pueden adoptar distintos formatos; desde el boletín oficial hasta un cartel en una oficina pública, pasando por formularios, avisos digitales o manuales internos. Como comentaremos más adelante, estas normas pueden percibirse como más o menos formales y ser más o menos visibles en el entorno cotidiano. Por ejemplo, el letrero que impide fumar, el horario que restringe el acceso a un parque, el requisito que define quién puede acceder a una beca o el procedimiento para presentar una reclamación. Por tanto, cada norma es un fragmento del orden institucional traducido en una instrucción concreta para la vida diaria.

Figura 2. Triángulo de la legitimidad estructural



Fuente: elaboración propia.

Este triángulo estructural se complementa con el triángulo discursivo de la legitimidad, cuyos vértices aluden a los procesos cognitivos que sustentan la percepción de legitimidad de cada una de las tres entidades previamente descritas.

En el vértice discursivo correspondiente al sistema institucional, la percepción de legitimidad depende del grado en que dicho sistema está alineado con el marco de valores sociales predominantes. Estos valores no son universales o estáticos, sino que aparecen y evolucionan en torno a relatos compartidos —las llamadas *narrativas* o, en alemán, *zeitgeist*— que traducen principios morales abstractos en visiones concretas sobre lo que es o debe ser un ámbito de la realidad. Dentro de la Psicología Social, el modelo de Schwartz (1992, 2012) ofrece una herramienta especialmente útil para entender la lógica motivacional que subyace a esas narrativas. Según este modelo, los valores humanos se organizan en un espacio estructurado por tensiones como cambio vs. conservación, o global vs. local[3]. Concretamente, las narrativas están formadas por composiciones específicas de estos valores. Por ejemplo, la narrativa dominante puede promover la seguridad, la tradición y el respeto a la autoridad; estar más centrada en la justicia social, la autonomía y la tolerancia al diferente; o una combinación de ambas.

En definitiva, y de forma muy somera, la legitimidad del sistema institucional dependerá del grado en que expresa valores que conectan con aquellos que la población considera fundamentales. Esta afirmación describe un proceso psicosocial señalado por el análisis científico. Ahora bien, en ningún caso se trata de un posicionamiento moral: indicar que la legitimidad crece cuando hay alineación entre narrativas no implica defender que todos las narrativas y valores sociales sean deseables. De hecho, cuando éstas promueven principios éticamente cuestionables —como el racismo, el supremacismo o la xenofobia— el reto no es alinearse con ellas, sino transformarlas. Este desafío ha sido asumido, desde distintos ámbitos y con propósitos diversos, por un amplio conjunto de personas e instituciones que analizan críticamente el grado de coherencia (y conveniencia) de estas narrativas en cada contexto y momento cultural.

En el segundo vértice del triángulo discursivo encontramos los juicios de justicia de las personas que interactúan con la autoridad ejecutora. Con respecto a estos juicios, Walster, Walster y Berscheid (1978) plantearon la existencia de dos dimensiones: la centrada en las decisiones sobre los resultados obtenidos (justicia distributiva) y la que examina el modo de tomar y aplicar dichas decisiones (justicia procedimental). Tyler (1990, 2015) ha sido el autor que ha realizado uno de los mayores esfuerzos sobre el análisis de cómo estas dos dimensiones determinan que percibamos como legítimas a las autoridades con las que tratamos.

---

[3] Este modelo se apoya en los resultados empíricos obtenidos durante las últimas cuatro décadas en más de 100 países (Schwartz y Sortheix, 2018), y ha dado lugar a distintas versiones de cuestionarios aplicados en circunstancias y muestras muy diversas (Lindeman y Verkasalo, 2005; Bilsky *et al.*, 2011).

Los resultados de las investigaciones dirigidas por Tyler destacan la importancia que otorgan las personas a que las autoridades actúen de manera respetuosa y ofrezcan la oportunidad de que sus voces sean escuchadas (Nesis, 2014). La influencia de este "trato digno" surge en los contextos formales (policía o el sistema judicial) y en situaciones más cotidianas, como las interacciones en redes sociales. Por ejemplo, Katsaros, Tyler *et al.* (2022) observaron en un estudio reciente sobre las dinámicas en plataformas como Twitter (actualmente X) que los usuarios expulsados por transgredir las normas del sitio eran menos propensos a reincidir si el trato había sido respetuoso y digno. Por tanto, la justicia procedimental es un factor clave con independencia, y en muchas ocasiones por encima, del resultado obtenido.

En el tercer vértice del triángulo discursivo colocamos un determinado tipo de evaluación psicológica que realizan las personas al encontrarse con una norma concreta. Con respecto al análisis de este proceso de evaluación, hemos desarrollado el Modelo Evaluativo de Apelaciones Normativas (EMNA en inglés), proponiendo que dicho proceso tiene tres dimensiones clave: formalidad, *scutum* (en latín, escudo) y *caligae* (en latín, sandalia). Estas dimensiones hacen referencia al grado en que las personas perciben que una norma concreta (a) proviene de una fuente más o menos formal (gobierno vs. amigos), y es un medio efectivo para (b) prevenir un daño y (c) facilitar el desempeño de la acción principal que propone. Este modelo resalta que la misma norma puede ser evaluada de manera diferente en el mismo momento por distintas personas, o por la misma persona en distintos momentos. Por ejemplo, según el momento y los receptores, la norma "ponerse la mascarilla" puede percibirse como una propuesta gubernamental que permite prevenir el contagio, aunque dificulta relacionarse con comodidad; o bien como una proposición del equipo de trabajo que nos permite reunirnos, aunque consideremos que realmente no evita la transmisión del virus.

A partir de estas tres dimensiones, el modelo señala cuatro categorías para describir cuatro tipos de representaciones normativas básicas: ley, prescripción, restricción y costumbre. Siguiendo con el ejemplo de "ponerse la mascarilla", esta norma puede ser mayoritariamente vista como una "prescripción" (un mensaje moderadamente formal que previene sin entorpecer), pero algunas personas pueden interpretarla como una "restricción" (un mensaje formal que limita sin prevenir). Esta representación determina la disposición a cumplir dicha norma que, a su vez, influirá en el comportamiento final. Durante los últimos 10 años hemos trabajado con muestras de diferentes países de habla es-

pañola para contrastar las principales premisas teóricas de EMNA (Oceja *et al.*, 2016, 2023) y desarrollar una serie de instrumentos para medir cómo normas concretas son percibidas de acuerdo con este proceso de evaluación (Beramendi *et al.*, 2025; Salgado *et al.*, 2018; Úbeda *et al.*, 2023). Tomados en su conjunto, los resultados de estos estudios sugieren la utilidad de este modelo para estimar el grado de legitimidad de normas concretas.

Figura 3. Triángulo de la legitimidad discursiva

Fuente: elaboración propia.

La combinación del triángulo estructural y el discursivo ofrece una herramienta para canalizar el flujo de la legitimidad a través del entramado institución-autoridad-norma. Esta canalización queda ilustrada por cuatro ejemplos de iniciativas desarrolladas en el entorno iberoamericano.

En los comienzos del presente siglo aparecieron en las calles de La Paz (Bolivia) unas "cebras" que promovieron el respeto a la política vial y fomentaron una cultura de convivencia ciudadana. Estos personajes eran jóvenes voluntarios que, disfrazados de dicho animal y mediante actuaciones teatrales, interactuaban de forma cercana y respetuosa con los viandantes y conductores que parecían desconocer, o directamente infringían, las normas de tráfico. Este programa generó una percepción positiva de las autoridades municipales y fortaleció la legitimidad institucional, aplicándose durante dos décadas en distintas ciudades del país (*El País*, 2017). En una línea más formal, recientemente se ha desarrollado en Pamplona (España) un programa llamado Policía Comunitaria en tu Civivox. Concretamente, se ha asignado agentes a barrios específicos, quienes mantienen reuniones periódicas con la ciudadanía en centros comunitarios para atender directamente sus inquietudes y sugerencias. El trato respetuoso y la par-

ticipación de los ciudadanos en la seguridad de su entorno ha fortalecido la confianza entre la policía y la comunidad (Ayuntamiento Pamplona, 2023). Este planteamiento está desarrollado en el capítulo de Oliván y Folch en este libro.

Durante los primeros meses de la pandemia de la COVID-19, la Ciudad de México implementó un sistema de señalética epidemiológica basado en un código de colores (del rojo al verde) actualizado cada 14 días. Acompañado de carteles obligatorios con códigos QR en locales comerciales, este sistema tenía un diseño formal, claro y centralizado (Gobierno Ciudad de México, 2021). El 78% de la población comprendía el significado del color asignado, pero solo el 52% consideraba que las medidas asociadas ofrecían verdadera protección. Los datos sugieren que un 47% las interpretaba como obstáculos que imponía el gobierno sin considerar su efectividad para controlar la propagación del virus. Desde la lógica de EMNA, es posible que estas medidas se percibieran más como restricciones que como prescripciones

Como contrapunto, a pesar de no imponer confinamientos obligatorios, el gobierno de Uruguay logró altos niveles de cumplimiento gracias a una estrategia que combinó recomendaciones claras, medidas sanitarias accesibles y un sistema de salud robusto (Banco Mundial, 2021). Desde EMNA cabe plantear la posibilidad de que las normas implementadas en este país fueron percibidas como formales y con una clara orientación hacia la protección ciudadana, tanto en términos de prevención de daños (*scutum*) como en la facilitación de acciones concretas (*caligae*). Este planteamiento del proceso de evaluación normativa como mecanismo que provoca la diferencia entre ambos casos es intencionadamente tentativo. El objetivo es señalar que no existen explicaciones definitivas, sino hipótesis fundamentadas en modelos teóricos, y por tanto pendientes de ser contrastadas empíricamente mediante el método científico.

En otras palabras, frente a una lógica pragmática que no presta atención a las características del gato mientras continúe cazando ratones, cabe contraponer un enfoque científico que analiza los procesos que explican el comportamiento del felino. Esa es la mejor forma de evitar la paradoja de que una cacería despiadada pueda, a largo plazo, agravar la plaga. Por tanto, las propuestas presentadas no son soluciones definitivas ni recetas cerradas, sino prácticas concretas que han procurado conectar con los marcos de valores predominantes, cuidar la dimensión procedimental de la autoridad, o diseñar normas que aborden el equilibrio entre la formalidad, la seguridad y la autonomía.

En resumen, dentro del ámbito de las políticas públicas, las ocurrencias se pueden describir como felices o tristes según deriven en resultados positivos o

negativos. En cambio, las intervenciones se deben valorar como serias o frívolas en función de la consistencia de su fundamento teórico y del rigor metodológico con que se aplican. Parafraseando a Tolstoi, todas las ocurrencias felices se parecen mientras que las tristes lo son cada una a su manera. El éxito de una idea con efectos positivos e inmediatos tiende a desalentar la reflexión posterior; su fracaso, en cambio, suele estimular la búsqueda de responsabilidades. Por otra parte, sólo las intervenciones serias permiten introducir correcciones que promuevan el éxito o frenen el fracaso a medio y largo plazo. Las frívolas, por el contrario, quedan atrapadas en los resultados obtenidos.

Afortunadamente también disponemos de un buen número de intervenciones sólidas y bien planteadas. Ahora bien, al escribir este capítulo no he pretendido ofrecer un repertorio de este tipo de intervenciones que, además, pudieran imitarse con facilidad. Mi objetivo ha sido ofrecer un marco conceptual que oriente las ideas sobre su diseño, las pautas de su aplicación y las reflexiones sobre sus potenciales errores. En este sentido, coincido con una parte de la respuesta que dio Malcolm Gladwell a la incisiva pregunta de Monique Ruff-Bell: "Durante un tiempo, yo estaba demasiado seguro de las ideas que defendía. Creía que, si quería ganarme al público, debía mostrarme convencido, firme, sin dudas. Pero ahora me doy cuenta de que eso es justo al revés. Hoy entiendo que uno tiene muchas más posibilidades de conectar con la audiencia cuando admite que su posición es incierta, incluso frágil".

Ahora bien, este reconocimiento no puede ser una forma de eludir responsabilidades, ni una excusa para renunciar a la exigencia. Por el contrario, afrontar los problemas de legitimidad exige aplicar un conocimiento que, por científico, estará en continua revisión, pero siempre asumiendo, con humildad y rigor, las consecuencias sociales de sus propuestas.

Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Pamplona (2023): El Programa "Policía comunitaria en tu Civivox", Disponible en: https://www.pamplona.es/actualidad/noticias/el-programa-policia-comunitaria-en-tu-civivox-atiende-desde-este-miercoles-las?utm_source=chatgpt.com.

Banco Mundial (2021): *COVID-19 policy responses in Uruguay: Building trust through transparency*, World Bank Group. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/04/06/covid-19-policy-responses-in-uruguay.

Beramendi, M., Espinosa, A. y Acosta, Y. (2020): Percepción del Sistema Normativo y sus Correlatos Psicosociales en Argentina, Perú y Venezuela, *Revista Colombiana de Psicología*, 29, pp. 13-27. Doi: 10.15446/rcp.v29n1.75797.

Bilsky, W., Janik, M., y Schwartz, S. H. (2011): "The structural organization of human values: Evidence from three rounds of the European Social Survey (ESS", *Journal of Cross-Cultural Psychology, 42*, pp. 759-776. Doi: https://doi.org/10.1177/0022022110362757.

Bobbio, N. (1984): *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Gam*, University of Minnesota Press.

Cialdini, R. B., Reno, R. R. y Kallgren, C. A. (1990): "A focus theory of normative conduct: Recycling the concept of norms to reduce littering in public places", *Journal of Personality and Social Psychology, 58*(6), pp. 1015-1026. Doi: https://doi.org/10.1037/0022-3514.58.6.1015.

El País (2017): "Las 'cebras' viales de Bolivia: de los pasos peatonales al programa de John Oliver". Disponible en: https://verne.elpais.com/verne/2017/03/23/mexico/1490286511_645914.html?utm_source=chatgpt.com.

Fernández Dols, J.M. (1993): "Norma perversa: hipótesis teóricas", *Psicothema*, 5, Suplemento, pp. 91-101. Disponible en: https://www.psicothema.com/pdf/1131.pdf.

Garland, D. (2001): *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*, University of Chicago Press.

Gavilán, P. (2025): "Emprendimiento social, motivaciones y políticas públicas", en Güemes, C (coord.), *Políticas públicas para el cambio social. Innovar para transformer*, Fundación Carolina.

Gladwell, M. (2000): *The tipping point: How little things can make a big difference*, Little, Brown and Company.

— (2024): *Revenge of the tipping point*, Little, Brown and Company.

Gobierno de la Ciudad de México (2021): *Semáforo epidemiológico: Información oficial sobre COVID-19*, Ciudad de México: INFO-CDMX. Disponible en: https://covid19.cdmx.gob.mx.

Hierro, L. (2003): *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona, Ariel.

Kelsen, H. (1953/1992): *Contribuciones a la teoría pura del derecho.* México DF, Fontamara.

Katsaros, M., Tyler, T., Kim, J. y Meares, T. (2022): "Procedural Justice and Self Governance on Twitter: Unpacking the Experience of Rule Breaking on Twitter", *Journal of Online Trust and Safety,1.* Doi: https://doi.org/10.54501/jots.v1i3.38.

Lindeman, M. y Verkasalo, M. (2005): "Measuring values with the Short Schwartz's Value Survey", *Journal of Personality Assessment, 85*, pp. 170-178. Doi: https://doi.org/10.1207/s15327752jpa8502_09.

Martínez-Reyes, A. y Navarro-Pérez, J. J. (2019): "Obstáculos para el logro de los ODS en El Salvador: Análisis de las políticas de seguridad ciudadana y su impacto en el incremento de la violencia", *Revista Latinoamericana de Estudios de Paz y Conflictos, 2*, pp. 129-140. Doi: https://doi.org/10.5377/rlpc.v2i4.11373.

Nesis, J. (2024): "De la disuasión a la construcción de legitimidad: algunas reflexiones sobre la cultura de la legalidad desde una perspectiva interdisciplinaria", en *Ética y legitimidad judicial*, M. F. Böhmer y C. De La Rosa Xochitiotzi (eds.), México, Tirant Lo Blanch.

— (2025): "La Seguridad Vial y el desafío de aumentar la adhesión a normas", en Güemes, C (coord.): *Políticas públicas para el cambio social. Innovar para transformar*, Madrid, Fundación Carolina.

Oceja, L. y Fernández-Dols, J.M. (1998): "¿Por qué obedecemos las leyes? Una exploración de los fundamentos valorativos del comportamiento normativo", *Anuario de Psicología Jurídica*, 8, pp. 193-205.

— (2006): "La conducencia de la norma jurídica", en E. Garrido, J. Masip, y C. Herrero (eds.): *Psicología Jurídica*. Madrid, Pearson Educación.

Oceja, L., Beramendi, M., Salgado, S., Gavilán, P. y Villegas, M. (2023): "Dissecting the dimension of protection: Caligae and scutum in the evaluative model of normative appeals", *Current Psychology, 42,* pp. 9293-9302. Doi: https://doi.org/10.1007/s12144-021-02209-1.

Oceja, L., Fernández-Dols, J. M., González, M. A., Jiménez, I. y Berenguer, J. (2001): "¿Por qué cumplimos las normas? Un análisis psicosocial del concepto de legitimidad", *Revista de Psicología Social*, *16*, pp. 21-41.

Oceja, L., Villegas, M., Beramendi, M. y Salgado, S. (2016): "'You should (not) do that': An evaluative model of normative appeals (EMNA)", *The Journal of Social Psychology, 156*(4), pp. 382-396. Doi: https://doi.org/10.1080/00224545.2015.1111855.

Oliván, R. y Folch, J.M. (2025): "Participación ciudadana y Derecho al futuro", en Güemes, C. (coord.); *Políticas públicas para el cambio social. Innovar para transformar*, Madrid, Fundación Carolina.

Ramos-Rollón, M. (2025): "El estado (cambiante) de la democracia en América Latina: resistencia, deterioro y quiebra", en: *América Latina en un mundo perplejo: Inseguridad, turbulencias económicas y democracias asediadas,* Madrid, Fundación Carolina.

Rodríguez-Pinzón, É. y Mila-Maldonado, A. (2024): "La seguridad en América Latina: desafíos actuales y perspectivas futuras", *Análisis Carolina, 12*, Madrid, Fundación Carolina.

Salgado, S., Oceja, L., Beramendi, M. y González-Suhr, C. (2018): "Towards a model of normative diagnosis in the organizational context: The evaluative model of normative appeals", *Intangible Capital, 14,* pp. 484-497. Doi: https://doi.org/10.3926/ic.1232.

Schwartz, S. H. (1992): "Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries", *Advances in Experimental Social Psychology, 25*, pp. 1-65. Doi: https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6.

— (2012): "An overview of the Schwartz theory of basic values", *Online Readings in Psychology and Culture,* 2. Doi: https://doi.org/10.9707/2307-0919.1116.

Schwartz, S. H. y Sortheix, F. (2018): "Values and subjective well-being", en E. Diener, S. Oishi, y L. Tay (eds.), *Handbook of well-being*, DEF Publishers.

Tyler, T. R. (1990): *Why people obey the law*, Princeton University Press.

Tyler, T.R., Goff, P. y Maccoun, R. (2015): "The impact of psychological science on policing in the United States: Procedural justice, legitimacy, and effective law enforcement", *Psychological Science in the Public Interest*, 16(3), pp. 75-109.

Úbeda, V., Oceja, L., Salgado, S., Beramendi, M. y Gavilán, P. (2023): "Towards a normative diagnosis tool in an organizational context: Applying the Evaluative Model of the Normative Appeals", *Revista de Psicología (PUCP), 41*, pp. 963-993. Doi: https://doi.org/10.18800/psico.202302.012.

Walster, E., Walster, G. W. y Berscheid, E. (1978): *Equity: Theory and research*, Allyn & Bacon.

Weber, M. (1922/1993): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica.

Wilson, J. Q. y Kelling, G.L. (1982): "Broken windows: The police and neighborhood safety", *The Atlantic Monthly*.

2. La seguridad vial y el desafío de aumentar la adhesión a normas

José Nesis

La siniestralidad vial en América Latina representa un fenómeno complejo que incluye desde aspectos técnicos y de infraestructura, hasta los escenarios de control y punición. En el trasfondo de este problema persistente se vislumbra el vínculo con la percepción de legitimidad de las normas y de la autoridad. A partir del análisis de experiencias contrastantes se plantea que el acatamiento normativo depende tanto del control y la sanción como de la confianza ciudadana. Se destacan aportes desde el derecho, las ciencias del comportamiento y la sociología, y se presentan experiencias exitosas en la región (Bogotá, Pará, Ciudad de México, Salvador de Bahía). Se trata en muchos casos de contextos marcados por la desconfianza, donde se argumenta que puede resultar esencial la construcción de legitimidad institucional. Finalmente, se propone que el ámbito de la seguridad vial representa una oportunidad para ensayar políticas públicas integradoras, participativas y éticas, con potencial de impacto no solo en la reducción de muertes, sino también en la cultura de legalidad democrática.

1. Introducción

Los siniestros viales constituyen una de las principales causas de muerte en América Latina y el Caribe, con tasas que a menudo superan las de otras formas de morbimortalidad por causas violentas. En Argentina, por ejemplo, en 2023 murieron en promedio 12 personas por día, sumando 4.403 fallecidos anuales (ANSV, 2024), lo que representa una tasa de 9,4 muertes cada 100 mil habitantes. En países como Chile, Brasil y Uruguay se observan cifras igualmente alar-

mantes (entre 14 y 16 muertes por cada 100.000 habitantes). República Dominicana es el caso más crítico con 64,6 muertes por cada 100.000 habitantes.

El espacio vial es un territorio de encuentro social transversal: confluyen en él todos los grupos sociales, culturales y etarios, ya sea como peatones, conductores o pasajeros. Se trata también de uno de los escenarios donde con mayor frecuencia ocurren muertes y lesiones graves —muchas de estas últimas con secuelas permanentes— con un alto costo económico y sanitario. Un dato singular es que las principales víctimas son jóvenes. De hecho, los siniestros viales en América Latina y el Caribe representan la principal causa de fallecimiento entre niños de 5 a 14 años, y la segunda entre adultos jóvenes. La mayoría de las víctimas pertenecen al grupo de 15 a 29 años, es decir, a la población en plena edad productiva, lo que implica una pérdida significativa de capital humano para los países de la región. Además, cada año el costo económico asociado equivale a entre el 3% al 5% del PBI regional (Pinto *et al.*, 2023, como se citó en Ramírez y Scartascini, 2024).

La mayor parte de la morbimortalidad asociada al espacio vial es evitable y se produce a partir del incumplimiento normativo pero, contra lo esperado en la mayor parte de las transgresiones a las reglas, no surge de una intencionalidad activa de los actores ni parece reportarles beneficios: el jurista argentino Carlos Nino calificaba estos fenómenos como *anomia boba*.

En ese contexto, enfocar la atención en los modos de conducción y en la relación de la población con las normas resulta estratégico para reducir la siniestralidad. Y entender el comportamiento en el tránsito exige revisar el vínculo entre ciudadanía y reglas. El tono que predomina en América Latina es de la desconfianza: hacia los otros, hacia la autoridad y hacia las normas mismas. Este entorno ha favorecido enfoques centrados en la disuasión a través del castigo, con resultados limitados y dispares. Al mismo tiempo, parece haber factores históricos y culturales que inciden en la adhesión normativa. En particular, se sugiere aquí que la cuestión de la percepción de legitimidad —de las normas y de quienes las hacen cumplir— es un factor central.

2. Disuasión y percepción de legitimidad, entrelazados

Quisiera citar dos experiencias distantes entre sí pero que representan un contrapunto posible entre enfoques disuasivos y de construcción de legitimidad.

La primera es el descenso notable de la mortalidad vial en Francia entre 1972 y 2012: las muertes anuales bajaron de 16.000 a menos de 4.000 (ONIS,

2013). Esto fue posible través de una serie de medidas gubernamentales que incluyeron la reducción de velocidades máximas, límites más bajos de alcohol permitido, sistemas automáticos de control de infracciones (comúnmente conocidos como fotomultas), la implementación del sistema de puntaje, y la implicación directa del presidente al declarar la seguridad vial como una de las prioridades del quinquenio. Excepto este último gesto, incorporado hacia el final del período estudiado, todas las medidas corresponden a un esquema de reglas, controles y sanciones que solo resulta eficaz si es ampliamente acatado por la ciudadanía.

La segunda experiencia se dio en Bogotá en los años 90, durante la gestión del alcalde Antanas Mockus. Su administración desarrolló intervenciones creativas y pedagógicas orientadas a promover la conciencia ciudadana y modificar comportamientos que, aunque contrarios a la ley, eran tolerados. Entre ellas, se destacan las "estrellas negras" pintadas en el lugar en el que habían ocurrido muertes por siniestros viales; las "tarjetas de regulación ciudadana", que permitían comunicar aprobación o desaprobación a través de códigos visuales y reemplazaban insultos por reconocimiento simbólico; y el uso de mimos —más de 400— que intervenían lúdicamente ante infracciones tales como detenerse sobre la senda peatonal. Estas acciones, meticulosamente diseñadas e implementadas, lograron reducir no solo la mortalidad vial sino también los homicidios en la ciudad (Mockus, 1994).

3. Abordajes alternativos a los enfoques disuasivos

Entre las sistematizaciones acerca de alternativas complementarias a los mecanismos tradicionales de coerción, se destaca la que realizan Güemes y Wences, quienes analizan las causas del incumplimiento normativo en América Latina, agrupándolas en cuatro perspectivas: ineficacia estatal, institucionalidad informal, umbral de deshonestidad y desconexión entre normas e incentivos. Además, entre los aportes teóricos que citan confluyen contribuciones clave en la región: las de Fernando Escalante (México), Mauricio García Villegas (Colombia) —que abordaremos brevemente más adelante—, y las de Carlos Nino (Argentina) sobre anomia y particularmente *anomia boba*, una dinámica en la que el comportamiento disvalioso no presenta beneficio alguno (el espacio vial es un ejemplo de ello, tal como se comentó más arriba, y constituyó uno de los casos preferidos de Nino en su obra *Un país al Margen de la Ley*, de 1992).

Güemes y Wences proponen diferentes estrategias de gobernanza para revertir estas tendencias, entre las que se encuentran los *nudges* (de los que hablaremos más adelante), enfoques deliberativos (*think*) y cambios en la identidad social, entre otros (Güemes y Wences, 2019).

En esta búsqueda de abordajes que sean superadores en eficacia respecto a las políticas públicas centradas en la coerción, resulta útil el ejercicio de contrastar distintos caminos y experiencias que favorezcan el cumplimiento normativo. En este marco es interesante la experiencia francesa ya que las medidas regulatorias allí adoptadas, aunque fuertemente coercitivas, nacen de un sistema democrático robusto y son ampliamente obedecidas. ¿Por qué son eficaces? ¿Es el sostén de esa obediencia la percepción de legitimidad de quienes legislan y gobiernan? Así, las normas no solo son legales: también son percibidas como justas y válidas. La legitimidad previa, consolidada, aunque invisible como los cimientos de un edificio, permite tanto el acatamiento voluntario como la aplicación efectiva de sanciones. Las fuerzas de seguridad que actúan en el espacio vial representan, en ese contexto, el uso legítimo y reconocido de la fuerza del Estado. Y de esta forma es posible instalar políticas públicas del estilo mando y control (*command and control*), donde el ejercicio del poder opera mediante la imposición de normas respaldadas por sanciones penales (Baldwin, *et al.*, 2011, p.106).

El caso de Bogotá, en cambio, ilustra el proceso de construcción activa de legitimidad. Allí se trató de recomponer el sentido mismo de las reglas, su origen y su función. Recordar para qué existe una senda peatonal, reinstaurar el lenguaje como modo de resolución de conflictos, visibilizar a las víctimas como forma de construir memoria. Muchas veces, cuando los mimos no lograban revertir la conducta incumplidora, la ciudadanía demandaba la intervención policial como recurso último, luego de haber agotado todas las vías de persuasión que apelaban a la empatía, a la cooperación y a una comunicación sensible: la coerción como *ultima ratio*.

Las normas que rigen el tránsito abarcan tanto las reglas de interacción entre actores viales como aquellas que establecen condiciones psicofísicas y conductuales de los conductores (consumo de sustancias, uso de móviles, etc.). Estas pueden agruparse, siguiendo a W. Michael Reisman, en dos grandes conjuntos: normas formales, surgidas de procesos legislativos (el *Código Mítico*, en palabras del autor), y normas del código práctico, que emergen de la experiencia colectiva, se transmiten culturalmente y dependen del contexto (Resiman, 1977). Ambos sistemas no siempre coinciden. Por ejemplo, aunque la ley argentina da prioridad al vehículo que llega por la derecha en cruces no señalizados, la práctica indica que "el que mete la trompa, pasa", lo que determina muchas veces largas esperas, peatones que no en-

cuentran por dónde cruzar, y un clima de hostilidad fértil para episodios violentos. Algo similar ocurre con las sendas peatonales, donde el derecho del peatón suele ser ignorado por los conductores, y los peatones terminan aceptando esa omisión como norma de hecho. Así, la falta de apego a las normas de los conductores lleva a que los peatones también incumplan con el fin de reducir el riesgo de un accidente. En algunos contextos, estas reglas escritas pero no respetadas se transforman en lo que también se ha denominado *norma perversa* (Fernández Dols, 1993), donde se advierte "un divorcio entre la deseabilidad de una norma y su aplicabilidad" (Fernández Dols, 1993: 100).

Cuando la distancia entre norma escrita y norma práctica se amplía, el sistema pierde funcionalidad y se deteriora la seguridad. Las políticas públicas deben tener en cuenta ambas dimensiones si buscan efectividad.

Por otra parte, la intuición general propone que la gente cumple con las reglas por temor a las sanciones. Esta idea está incluida, de forma más compleja, en los desarrollos de Gary Becker. Es el modelo económico conocido como SMORC (Simple Model of Rational Crime), que plantea que el incumplimiento es el resultado de un cálculo racional que compara beneficios potenciales con la probabilidad de ser descubierto y la severidad de la pena (Becker, 1968). Durante mucho tiempo, los Estados asumieron esta visión como dominante y diseñaron políticas que apuntaban a incrementar la vigilancia (o la percepción de su presencia) o la dureza de las sanciones. Además, y en términos presupuestarios, resulta más sencillo y menos costoso aumentar las penas que reforzar los sistemas de control. Esto explica por qué la respuesta política más frecuente ha sido la de endurecer los castigos. Hay además un componente simbólico que refuerza esta tendencia: la necesidad de asignar culpa frente a una tragedia, lo que convierte a la punición en una herramienta fácilmente disponible y socialmente atractiva: *donde hay un muerto, hay un culpable*. Sin embargo, este tipo de abordajes suele ser ineficaz, ya que responde solo a una parte del entramado que define el comportamiento normativo. Incluso cuando surten efecto, sus resultados tienden a ser transitorios, disipándose con el tiempo (Tyler, 2009: 9).

Dentro de los enfoques alternativos (o complementarios, según se prefiera) está el que considera que el cumplimiento normativo depende de la articulación entre regulaciones legales, morales y culturales, que pueden expresarse positiva o negativamente. Las políticas que lograron transformaciones duraderas, como en Bogotá con Antanas Mockus, apelaron a esta matriz tridimensional. Desde otra perspectiva, Mauricio García Villegas investigó lo que llamó "mentalidades incumplidoras", enfocándose en los factores históricos y sociales que favorecen

la transgresión sistemática en América Latina (García Villegas, 2009). Ambas miradas —la que explica el cumplimiento, y la que explora el incumplimiento— ayudan a entender nuestra relación con las reglas en América Latina, y resultan, en alguna medida, complementarias.

4. Aportes de las ciencias del comportamiento

Un aspecto central para comprender la relación de los individuos con las normas en el espacio vial es el análisis de los procesos de toma de decisiones al momento de conducir. En este terreno, las ciencias del comportamiento han contribuido significativamente al evidenciar que muchas decisiones no son plenamente racionales, sino que están influidas por heurísticas y sesgos cognitivos. Entre ellos, el sesgo de optimismo resulta particularmente relevante en el ámbito vial, al inducir a numerosos conductores a subestimar su vulnerabilidad frente al riesgo, favoreciendo así conductas imprudentes.

Complementariamente, el modelo de los dos sistemas de procesamiento cognitivo desarrollado por Kahneman (2012) permite una comprensión más amplia de estos fenómenos, al distinguir entre un sistema 1, rápido, automático e intuitivo, y un sistema 2, más lento, analítico y reflexivo. Dado que la mayoría de las decisiones en la conducción se producen en el marco del sistema 1, se desprende la necesidad de diseñar entornos viales que favorezcan comportamientos seguros mediante señales y estructuras que actúen sobre la intuición, reduciendo la dependencia de procesos deliberativos. Este enfoque subyace a estrategias como Vision Zero, que reconoce el error humano como una constante del comportamiento y promueve sistemas resilientes, orientados a mitigar sus consecuencias más que a sancionarlas exclusivamente. En esa aproximación se inspiran, adelantándose a la formalización de Kahneman, los rediseños urbanos pensados en conductores y peatones que, como señalamos, operan la mayoría del tiempo en el sistema 1, sin pensar en cada movimiento que hacen. Es la experiencia compartida en general por los conductores de un automóvil cuando manejan sumidos en sus pensamientos y no "comprenden" cómo llegaron de un punto al otro. El emplazamiento de rotondas o de "despertadores" (elevaciones en el pavimento que hacen vibrar al vehículo), y otros dispositivos o diseños que apuntan a reconectar, cada vez que es necesario, con el sistema 2, han disminuido la mortalidad en los lugares en los que fueron desplegados (Vision Zero Network, s.f.).

También desde este enfoque surge la noción de "arquitectura de decisiones": el cerebro no decide en el vacío, sino dentro de entornos que pueden predisponer hacia ciertas elecciones. Aquí se insertan los acicates o *nudges* ("empujoncitos" en español): intervenciones simples, no coercitivas y de bajo costo que buscan modificar conductas de manera predecible (Thaler y Sunstein, 2008). Ejemplos exitosos de ello en seguridad vial son los carteles que informan la velocidad en tiempo real o las bandas que generan sonido en el pavimento y alertan así al conductor. No imponen castigos, pero generan efectos conductuales medibles.

Otro hallazgo relevante es la adaptación progresiva al incumplimiento. Estudios como los de Garrett (Garret *et al.*, 2016) demuestran que repetir una conducta deshonesta reduce la incomodidad emocional que esta provoca, fenómeno observable incluso a nivel neurológico. De ahí la importancia de intervenir temprano, antes de que el hábito incumplidor se consolide.

Finalmente, las *normas sociales* cumplen un rol fundamental. Lo que las personas hacen —o creen que los demás hacen— influye poderosamente en sus propias elecciones. Si todos miran el celular al conducir, es más probable que yo también lo haga. Si en mi entorno condenan firmemente la conducción en estado de ebriedad, tenderé a evitarlo. Como señalé antes, en muchas ciudades latinoamericanas, el peatón ha naturalizado ceder el paso al automóvil, aunque tenga prioridad legal, porque la norma social (implícita) es la conducta opuesta. Esta disonancia entre ley y cultura se traduce en riesgos concretos. Por eso, las campañas que apelan a normas sociales descriptivas —por ejemplo, "9 de cada 10 personas usan cinturón"— pueden tener un efecto poderoso, sobre todo si quien recibe el mensaje se identifica con el grupo de referencia (esta identificación opera además como un recurso potente en sí mismo: pertenecer al mismo pueblo, nación, universidad o club de fútbol pueden resultar atractores más poderosos cuando se trata de recurrir a la norma social como herramienta de cambio conductual). Un informe reciente del BID se ha dedicado específicamente al abordaje de la seguridad vial, desde la perspectiva de las Ciencias del Comportamiento (Ramírez y Scartascini, 2024).

5. Percepción de legitimidad y adhesión normativa

El vínculo entre la adhesión normativa con la percepción de legitimidad, tanto de las reglas como de las autoridades que las hacen cumplir se presenta como

un enfoque prometedor para abordar la seguridad vial. Esta línea de investigación, desarrollada por Tyler, pone en duda la centralidad del castigo como motivador principal. Según sus estudios, las personas tienden a obedecer las normas no por miedo a las sanciones, sino porque consideran que las reglas son justas y que quienes las aplican lo hacen con imparcialidad y respeto (Tyler, 2006).

Cuando los agentes de control actúan con cortesía, tono neutral y muestran un interés genuino en su tarea, aumentan las actitudes positivas hacia la autoridad y en consecuencia la obediencia a largo plazo (Mazerolle *et al.*, 2012). Sin embargo, en muchos países se asume que el cumplimiento se debe a un aparato de vigilancia más eficiente o a una cultura más obediente. Tyler propone lo contrario: esos comportamientos serían el resultado, no la causa, de una autoridad percibida como legítima. En este sentido, investigaciones como las de Oceja confirman que la legitimidad —entendida como el grado de alineación entre una norma y los principios morales del individuo— es el único predictor significativo del cumplimiento (Oceja *et al.*, 2001).

Desde esta perspectiva, la experiencia francesa se explica en gran parte por la legitimidad preexistente de sus instituciones. Las medidas adoptadas durante cuatro décadas consolidaron un sistema ya percibido como justo, reforzando una cultura de cumplimiento. Por contraste, el caso de Bogotá ilustra un caso exitoso de construcción activa de legitimidad allí donde estaba ausente o deteriorada. Sería imposible pensar este éxito sin el previo diagnóstico adecuado: el acento puesto en la relación entre los ciudadanos y las normas en Latinoamérica.

¿Qué hay en el medio? El desafío de promover una cultura de la legalidad en América Latina a través de abordajes intersectoriales y multidisciplinarios que ayuden a construir legitimidad. Dos experiencias recientes en el Estado de Pará (Brasil) y en la Ciudad de México permiten ilustrar cómo se ven estas dinámicas en otros contextos de la región.

6. Estado de Pará (Brasil)

Con más de 8 millones de habitantes, Pará registraba niveles críticos de siniestralidad vial asociados principalmente al incumplimiento de las normas de velocidad máxima permitida, consumo de alcohol y falta de uso del casco entre motociclistas. En este contexto, y con apoyo de la CEPAL y el Fondo de las Naciones Unidas para la Seguridad Vial, el Departamento de Tránsito de Pará (DETRAN-PA) puso en marcha en 2019 un proyecto piloto, en línea con el Plan

Nacional de Seguridad Vial 2019-2028. Su objetivo fue fortalecer técnicamente la fiscalización para reducir muertes y lesiones viales.

El proyecto articuló múltiples dimensiones: se creó una comisión estatal interdisciplinaria con representantes del tránsito, la salud, la justicia y la infraestructura; se profesionalizó la intervención de los agentes mediante capacitación en factores de riesgo, tecnologías y comunicación; se instalaron 138 cámaras de control de velocidad en zonas críticas de 33 municipios; se adquirieron dispositivos móviles para operativos en tiempo real; y se diseñó un protocolo operativo que unificó criterios y priorizó controles de alcoholemia y velocidad.

Los resultados fueron notables: entre 2019 y 2021 los operativos viales se triplicaron (de 360 a 1.132) y las pruebas de alcoholemia pasaron de 1.200 a más de 32.000. La tasa de mortalidad vial descendió de 17,03 a 13,18 por cada 100.000 habitantes. Además, se impulsó una ley para profesionalizar la carrera de agente de tránsito, garantizando sostenibilidad (CEPAL, 2022).

Aunque gran parte del impacto se explica por el fortalecimiento de los controles, sería un error reducir el éxito a ese componente. Sin el trabajo institucional, la formación de agentes, los datos confiables y los protocolos comunes, esos controles habrían sido aislados o ineficaces. Pará pasó de una estructura débil a una institucionalidad robusta, con mayor coordinación, equipamiento y legitimidad. No fue solo una política punitiva, sino una estrategia de mejora sistémica, hoy tomada como referencia nacional.

7. Ciudad de México

Entre 2019 y 2022, la siniestralidad vinculada a motociclistas se disparó en la Ciudad de México: las muertes crecieron un 134% y las lesiones un 89%. En paralelo, el parque de motocicletas aumentó de 210.000 en 2014 a más de 716.000 en 2023. En 2022, las motos participaron en 6 de cada 10 siniestros y representaron casi la mitad de las muertes. La mitad de los fallecimientos ocurrieron sin otro vehículo involucrado, siendo comunes la falta de casco y el exceso de velocidad.

Ante este panorama, entre 2023 y 2024 se implementó una estrategia integral que incluyó regulaciones más estrictas, rediseño de infraestructura, campañas educativas y diálogo con actores clave. Se prohibió la circulación de motos en vías de más de 80 km/h, se exigieron cascos certificados, se limitó el número de pasajeros y se prohibió transportar menores de 12 años. Las infracciones incluyeron sanciones económicas y la incautación del vehículo. Se instalaron 100

nuevos puntos de señalización en zonas críticas y se lanzó una campaña educativa (#ParaSalvarVidas) con distribución gratuita de cascos, talleres en escuelas de conducción de motos y espacios de participación con agrupaciones de motociclistas. En total, se desplegaron 131 puntos de control combinando fiscalización, educación y derivación a capacitaciones.

Los resultados fueron significativos: los siniestros con motos bajaron un 33% entre 2023 y 2024. También descendieron las incautaciones, el número de vehículos sin matrícula, los pasajeros sin casco y el transporte de menores. La atención médica por lesiones graves disminuyó y la percepción pública de la campaña mejoró, con mayor conocimiento y aceptación de las nuevas reglas (OPS, 2024).

Aunque las medidas punitivas fueron centrales, su eficacia se potenció al articularse con acciones educativas, participativas y comunicacionales que promovieron la apropiación social de las normas. La legitimidad de las medidas fue construida en paralelo al despliegue de la autoridad. Este enfoque integral muestra cómo combinar control, educación y diálogo puede generar transformaciones sostenidas.

8. Otros casos de buenas prácticas en seguridad vial: algunos denominadores comunes

Si revisamos las experiencias consideradas "buenas prácticas" en seguridad vial (Azar, 2025), veremos que suelen incluir cuatro componentes: acciones de control (alcohol, velocidad, uso del casco), campañas educativas, mejoras de infraestructura y participación comunitaria. A los casos de Pará y Ciudad de México pueden sumarse, como referencia adicional, el programa Vida en el Tránsito en Salvador de Bahía, Brasil —que integra estos elementos y logró reducir la mortalidad en más del 50% entre 2010 y 2017 (Rivas y Serebrisky, 2021)—, el Movimiento Maio Amarelo y el programa OBSERVAR en Brasil, la profesionalización de conductores de taxi en Argentina, Manéjate por la Vida en Chile, e Inteligencia Vial en Colombia (De la Peña *et al.*, 2016). Cada una de estas iniciativas aporta enfoques complementarios a la promoción de una movilidad segura.

El programa Vida en el Tránsito, impulsado por la OMS en colaboración con autoridades locales de Salvador de Bahía, se centró en la gestión integrada de datos, la fiscalización estratégica y campañas comunicacionales orientadas

al cambio de comportamiento. El Movimiento Maio Amarelo, también en Brasil, se configura como una campaña nacional de concientización ciudadana que busca movilizar a múltiples actores sociales en torno a la seguridad vial. OBSERVAR funciona como un observatorio técnico que recopila, analiza y difunde datos sobre siniestralidad, contribuyendo a la formulación de políticas públicas basadas en evidencia. En Argentina, los esfuerzos por profesionalizar a los conductores de taxi apuntan a mejorar la formación, evaluación y condiciones laborales del sector, elevando los estándares de seguridad. El programa Manéjate por la Vida, en Chile, combina campañas de prevención con intervenciones dirigidas a jóvenes y conductores noveles, mientras que Inteligencia Vial, en Colombia, integra soluciones tecnológicas, como análisis predictivos y monitoreo en tiempo real, para optimizar la gestión del tránsito urbano.

Más allá del tipo de estrategia o del peso específico de cada componente mencionado anteriormente, muchas de estas iniciativas comparten una característica clave: cuando provienen del Estado, contribuyen —explícita o implícitamente— a construir legitimidad y a aumentar su percepción por parte de la ciudadanía.

9. El aumento de la percepción de legitimidad de la autoridad para favorecer la cooperación ciudadana y el cumplimiento normativo: el caso de la seguridad vial

En la mayoría de los países de la región, existe una tensión persistente entre la desconfianza hacia la autoridad (en particular hacia las fuerzas de seguridad) y la expectativa de que el sistema funcione. Pero, al mismo tiempo, no puede haber adhesión normativa sin cooperación ciudadana. En efecto, este dilema configura una especie de profecía autocumplida (Nesis, 2024). Como afirma Tyler, ningún sistema puede sostenerse exclusivamente sobre el control: ni hay suficientes agentes, ni sería viable una vigilancia total. Además, en buena parte de América Latina cooperar con la policía sigue siendo mal visto, posible vestigio de una larga historia de dictaduras cívico-militares. El problema es cultural y semántico: quien informa a las autoridades, en principio un ciudadano comprometido, es percibido, por el contrario, como un delator ("sapo", "buchón", "chivato"), lo que crea un solapamiento entre representaciones sociales opuestas. Investigaciones como la de Behrens (2015) han explorado estas connotaciones a propósito del recurso del *whistleblowing* en las filiales latinoamericanas de

compañías estadounidenses que debieron desarrollar estrategias de *compliance* (es decir el conjunto de procedimientos, políticas y acciones que adopta una organización para asegurar que sus actividades se ajusten a las leyes, regulaciones, normas internas y principios éticos aplicables) ante las exigencias de la Ley Sarbanes Oxley de 2002. El *whistleblowing* —que en este contexto podemos traducir como "denuncia interna", que puede ser también de carácter anónimo— resultó lesivo del tejido social en las organizaciones latinoamericanas, donde la frecuencia de falsas denuncias fue alarmante. Esto generó obviamente recelos internos en las compañías donde se intentó aplicar. Cabe preguntarse aquí si la alta tasa de falsas denuncias es consecuencia de su escaso o nulo castigo o por el contrario la conducta de denuncia es considerada más cercana a un disvalor como la traición, y entonces no recibe la consideración que se le otorga a otros delitos.

En el caso específico de la seguridad vial, los intentos de llevar adelante políticas públicas que utilizan la denuncia no parecen correr mejor suerte. Un ejemplo es la app Denuncia Vial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que recoge denuncias por infracciones en el tránsito (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2020). Una de las más frecuentes es la de estacionamiento en lugares incorrectos, incluidas las rampas para personas con discapacidad. Sin embargo, esta aplicación no parece tener demasiado éxito a juzgar por la presencia de dichas infracciones. ¿Cuál es la causa? La denuncia no es anónima, y eso podría disuadir de las falsas denuncias, pero en mis indagaciones con funcionarios y ciudadanos, aún no formalizadas, encontré que es frecuente el temor de que los funcionarios del gobierno no guarden el secreto y eso posibilite una eventual venganza por parte de los denunciados (algo imaginable además en una comunidad en la que la denuncia está mal vista). Al mismo tiempo, el secreto puede ser relevado por la Justicia si la infracción denunciada resulta conectada con un daño mayor (por ejemplo, si un vehículo mal estacionado resultó ser robado u obstaculizó el paso de una ambulancia). Pero en el trasfondo lo que más llama la atención es la autopercepción, por parte del denunciante, de estar haciendo algo malo, una suerte de traición. Esta percepción —más el temor ya comentado de ver vulnerada su integridad personal— parece tener un efecto inhibitorio sobre la posibilidad de denunciar. Al día de hoy quizás sería considerado una canallada implementar en América Latina sistemas de denuncia como el de contaminación del aire de la ciudad de Nueva York, donde quien brinda información sobre vehículos ociosos con el motor encendido, recibe además un pago por ello (New York City Department of Environmental Protection, s.f.).

Entonces, ¿por qué una misma conducta externa tal como es la de advertir a las autoridades sobre una infracción que causa daño es a veces interpretada como denuncia y otras como traición o delación?

Una explicación posible radica en la percepción del grado de legitimidad de la autoridad a la que se recurre. No es lo mismo acudir a una dictadura que a un gobierno democrático. En América Latina, la historia de autoridades ilegales vividas como legítimas, y legales vividas como ilegítimas, parece haber dejado una huella persistente: una dificultad para identificar la ley como proveniente de un orden representativo, democrático y deliberativo[1]. Esa herencia contribuye a perpetuar un círculo vicioso. La desconfianza inhibe la cooperación, lo que incrementa la discrecionalidad y corrupción de las fuerzas de seguridad; estas prácticas, a su vez, refuerzan la desconfianza inicial. Así, se autovalida la sospecha de ilegitimidad y se reproduce el ciclo. Pero como todo círculo, puede ser interrumpido en cualquiera de sus puntos[2].

La construcción de autoridad legítima es un proceso lento y complejo, no es lineal y no está exento de retrocesos. Representa quizás el objetivo más ambicioso en el camino de lograr obediencia a reglas en el sistema democrático. En ese sentido, la seguridad vial no es solo un problema técnico: es un laboratorio ético y político, y quizás también uno de los espacios más fértiles para ensayar una nueva cultura de legalidad, tanto por sus necesidades urgentes (reducción de muertes, lesiones y costos), como por su carácter en apariencia ajeno a las grandes luchas de poder —convirtiéndose así en un terreno más fértil para las intervenciones novedosas— y especialmente por resultar una metáfora singular de nuestra condición ciudadana.

10. Consideraciones finales y recomendaciones

Aumentar la percepción de legitimidad institucional, de autoridad y de normas, debe ser un eje central de las políticas viales, articulando control con participación y deliberación democrática. Ejemplo: los sistemas de denuncia ciudadana

---

[1] Con respecto al trasfondo sobre el cual el *whistleblowing* resulta éticamente aceptable en la sociedad estadounidense, Behrens cita como ejemplo la lucha del pueblo británico, que a lo largo de los siglos condujo a la limitación del poder de Carlos I mediante la Petición de Derechos (Petition of Right) en 1628, y su incorporación posterior de sus cláusulas a la Carta de Derechos de Estados Unidos (Bill of Rights).

[2] Una propuesta todavía más interesante es la del *círculo de la deslegitimación* que resulta de un despliegue simplista basado en la disuasión punitiva, explicitada en el capítulo de Oceja en esta obra colectiva.

en el tránsito podrían resultar eficaces si en su diseño y concepción se consideran las implicancias culturales y psicosociales en juego.

Las estrategias exitosas combinan acciones punitivas con intervenciones educativas, conductuales, simbólicas y culturales que fomentan el cumplimiento voluntario.

La distancia entre norma legal y código práctico socava la eficacia normativa: reducir esa brecha exige comprender y trabajar sobre las prácticas sociales reales. Como ejemplo, cuando un peatón cruza por la mitad de la cuadra su accionar representa, más que una infracción, un síntoma que denuncia la desconfianza que tiene sobre el respeto de su prioridad en la cebra por parte del conductor.

La percepción de justicia y trato respetuoso por parte de la autoridad incrementa significativamente la obediencia a las reglas.

La seguridad vial puede ser una plataforma privilegiada para ensayar formas renovadas de convivencia democrática, basadas en el compromiso colectivo, en los acuerdos y no en el miedo al castigo.

Referencias bibliográficas

Agencia Nacional de Seguridad Vial (2024): *Informe de siniestralidad fatal 2023 (actualización octubre 2024)*, Ministerio de Transporte, Gobierno de la República Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/12/informe_de_siniestralidad_fatal_2023_actualizacion_octubre_2024.pdf.

Azar, J. (2025): Comunicación personal.

Baldwin, R., Cave, M., y Lodge, M. (2012): *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice* (2ª ed.), Oxford University Press.

Becker, G. S. (1968): "Crime and punishment: An economic approach", *The Journal of Political Economy*, 76(2), pp. 169-217.

Behrens, A. (2015): *The impact of culture on the efficacy and fairness of whistleblowing: a contrast between Brazil and the United States*,Thunderbird International Business Review, 57(5), pp. 359-365.

CEPAL (2022): *Plan Nacional de Seguridad Vial 2019-2028: Brasil*, Naciones Unidas. Disponible en: https://hdl.handle.net/11362/47945.

De la Peña, E., Millares, E., Díaz, L., Taddia, A. P. y Bustamante, C. (2016): "Experiencias de éxito en seguridad vial en América Latina y el Caribe: Factor humano". Doi: https://doi.org/10.18235/0012746.

Fernández Dols, J. M. (1993): "Norma perversa: hipótesis teóricas", *Psicothema*, vol. 5, Suplemento, pp. 91-101. Disponible en: https://www.psicothema.com/pdf/1131.pdf.

García Villegas, M. (2009): *Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

Garrett, N., Lazzaro, S. C., Ariely, D. y Sharot, T. (2016): "The brain adapts to dishonesty", *Nature Neuroscience*, 19(12), pp. 1727-1732.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2020): *Ya se pueden denunciar autos mal estacionados a través del WhatsApp de la Ciudad*, 28 de septiembre. Disponible en: https://buenosaires.gob.ar/noticias/ya-se-pueden-denunciar-autos-mal-estacionados-traves-del-whatsapp-de-la-ciudad.

Güemes, C. y Wences Simon, I. (2019): "Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos", *Papers: Revista de Sociología*, *104*(1), 75-99. Doi: https://doi.org/10.5565/rev/papers.2482.

Kahneman, D. (2012): *Pensar rápido, pensar despacio*, Barcelona, Debate.

Mazerolle, L., Bennett, S., Antrobus, E.y Tyler, T. R. (2012): "Shaping citizen perceptions of police legitimacy: A randomized field trial of procedural justice", *Criminology*, 51(1), pp. 33-63.

Mockus, A. (1994): "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura", *Análisis Político*, 21, pp. 3-19.

Nesis, J. (2024): "De la disuasión a la construcción de legitimidad: algunas reflexiones sobre la cultura de la legalidad desde una perspectiva interdisciplinaria", en *Ética y legitimidad judicial*, M. F. Böhmer y C. De la Rosa Xochitiotzi (eds.), México, Tirant Lo Blanch.

— (2023): "¿Seguridad vial o movilidad segura? El desafío de la adhesión a las normas en el espacio vial", *RSO Revista de Seguridad Operacional*, n.º 2, JST Ediciones, Junta de Seguridad en el Transporte, Ministerio de Transporte, Argentina. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/art._4._seguridad_vial.

New York City Department of Environmental Protection (s.f.): *Citizens Air Complaint Program*. Disponible en: https://www.nyc.gov/site/dep/environment/idling-citizens-air-complaint-program.page. Consultado el 18 de junio de 2025.

Observatoire National Interministériel de la Sécurité Routière (2013): *Road safety in France: 2012 annual report*, Ministerio del Interior, Francia. Disponible en: https://www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/French%20Full%20Annual%20Report%20-%202012.pdf.

Oceja, L. V., Fernández-Dols, J. M., González, A., Jiménez, I. y Berenguer, J. (2001): *¿Por qué cumplimos las normas? Un análisis psicosocial del concepto de legitimidad*, International Journal of Social Psychology, 16(1), pp. 2-41. Doi: https://doi.org/10.1174/021347401317351189.

Organización Panamericana de la Salud, OPS (2024): Estrategias para prevenir muertes y lesiones de motociclistas en la Ciudad de México.

Pinto, A. M., Díaz, C., Zamora, E., Café, E., Ponce De León, M., Sosa, M. y Cortés, R. (eds.) (2023): *Road safety in Latin America and the Caribbean: After a decade of action, prospects for safer mobility*, monografía n.º 988, BID.

Ramírez, I., y Scartascini, C. (2024): *Cómo aumentar la seguridad vial en América Latina y el Caribe: lecciones de la economía del comportamiento*. Doi: https://doi.org/10.18235/0005540.

Reisman, W. M. (1977): "Myth system and operational code", *Yale Studies in World Public Order*, *3*(2), pp. 229-256. Disponible en: https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/6501.

Rivas, M. E., y Serebrisky, T. (2021): *El rol del transporte activo en la mejora de la movilidad de las personas de bajos ingresos en América Latina y el Caribe*. Doi: https://doi.org/10.18235/0003216.

Thaler, R. y Sunstein, C. (2008): *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press.

Tyler, T. R. (2006): *Why people obey the law* (2ª ed.), Princeton University Press.

— (2009): *Legitimacy and the rule of law*, Yale Law School. Disponible en: https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/pdf/sela/Tyler_Mexico_talk_final.pdf

Vision Zero Network (s.f.): *What is Vision Zero?* Disponible en: https://visionzeronetwork.org/about/what-is-vision-zero/. Consultado el 31 de mayo de 2025.

3. Ciencia de la lectura y política educativa: entre el consenso científico y las prácticas de aula

Camila Zugarramurdi
Juan C. Valle-Lisboa

En el presente texto examinamos el estado actual de la enseñanza de la lectura y la escritura a la luz de los conocimientos derivados de las Ciencias del Aprendizaje, en particular de la denominada Ciencia de la Lectura. A pesar del consenso científico alcanzado respecto a la eficacia de métodos explícitos y sistemáticos —como la enseñanza fónica— y el vasto conocimiento sobre las bases cognitivas de la lectura, los sistemas educativos en América Latina y otras regiones continúan aplicando enfoques que no se alinean con dicha evidencia y que resultan en dificultades lectoras. En este trabajo analizamos los factores que explican esta incongruencia, como las dificultades en la implementación de políticas educativas, las limitaciones en la formación docente y los marcos ideológicos que inciden en la toma de decisiones pedagógicas. Presentamos tres estudios de caso que ilustran diferentes formas de vinculación (o falta de ella) entre evidencia científica y práctica educativa: una herramienta tecnológica basada en ciencias cognitivas (Lexiland), una propuesta pedagógica local con escasa difusión institucional (la Metodología Natural Integral), y una política pública integral exitosa (el caso de Ceará, Brasil). Concluimos proponiendo lineamientos para una política de alfabetización que articule la Ciencia de la Lectura con decisiones pedagógicas y políticas sostenidas, centradas en el desarrollo lector desde las etapas iniciales de la educación.

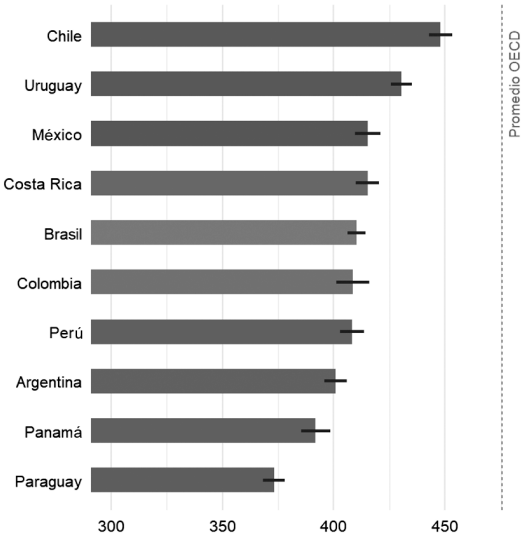
1. Introducción

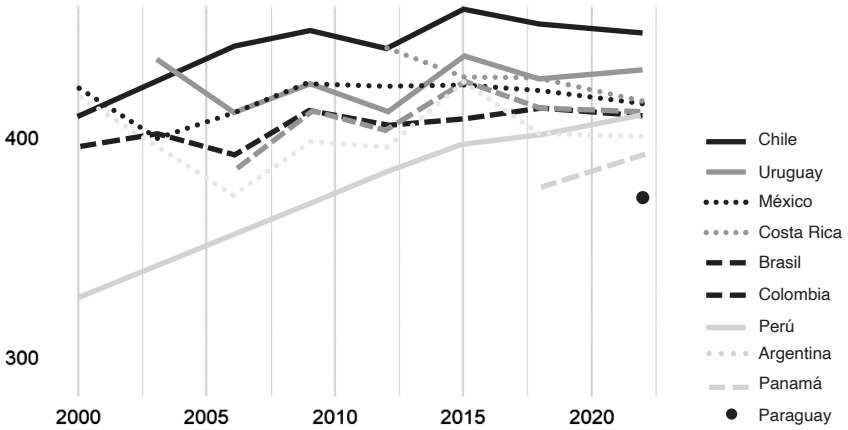
En el mundo actual, acceder a una educación de calidad es un requisito para la ciudadanía y el desarrollo de una vida plena, productiva y autónoma. La forma en la que es necesario organizar a los sistemas educativos con el objetivo de lograrlo es un tema central en la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas. Las Ciencias Cognitivas y la Psicología de la Educación constituyen cuerpos disciplinares de alta relevancia en estos temas, ya que constituyen verdaderos espacios interdisciplinarios enfocados en entender el aprendizaje. En los últimos años se habla de las "Ciencias del Aprendizaje", como soporte de la Educación. Dentro de las Ciencias del Aprendizaje, el aprendizaje de la lectura es con toda seguridad uno de los temas más investigados y debatidos. Dado el papel central del aprendizaje de la lectura en la Educación y la profusa actividad científica y de reflexión pedagógica detrás de las políticas de lectura, nos enfocamos en el aprendizaje de la Lectura como un ejemplo de interacción Ciencia-Política.

Un aspecto singular del momento actual es que hemos acumulado un alto nivel de conocimiento acerca de los procesos involucrados en la lectura y su aprendizaje (Seidenberg, 2017). Sin embargo, según la OCDE, en los últimos 20 años se observa una reducción sostenida de los puntajes en las pruebas de lectura, así como en ciencias y matemática, lo que han dado en llamar "una crisis generalizada del aprendizaje". Si bien, para nuestra sorpresa, esta misma tendencia no se observa en los países latinoamericanos en el área de lectura, tampoco los patrones son alentadores. En estos países se observan, por un lado, puntajes por debajo de la media de los países de la OCDE y, por otro lado, aunque no se observa una reducción, sí se observa un estancamiento general (figura 1).

Estamos por lo tanto ante una aparente incongruencia entre los conocimientos disponibles y los desempeños observados. El objetivo de este texto es discutir los motivos detrás de esa incongruencia, presentar los principales resultados de la llamada Ciencia de la Lectura y revisar algunos casos tanto de fracaso como de éxito, con un énfasis particular en América Latina. Culminaremos presentando una mirada que esperamos permita avanzar en el diálogo entre políticas públicas y Ciencias Cognitivas, para el fomento de la lectura y la comprensión lectora

Gráficos 1 y 2. Puntajes promedio en las pruebas PISA de lectura, por país y a lo largo del tiempo





Fuente: Elaboración propia en base a los datos disponibles en OECD (2023) – con preprocesamiento mínimo por Our World in Data. (Bases de datos disponibles en: https://ourworldindata.org/grapher/pisa-test-score-mean-performance-on-the-reading-scale).

Nota: Puntajes promedio en las pruebas PISA de lectura, por país. Izquierda: Puntajes correspondientes a los últimos datos disponibles, año 2022. La línea punteada muestra el promedio de puntajes para los países de la OCDE. Derecha: Trayectoria de los puntajes promedios en PISA lectura en el tiempo, desde el año 2000 hasta el año 2022. En los países latinoamericanos se observa, en términos generales, un estancamiento en los puntajes.

2. Una historia de la enseñanza de la lectura

A diferencia de la capacidad para adquirir una lengua, que es natural y común a humanos de todas las culturas, la escritura y la lectura fueron inventadas hace relativamente poco en la historia de la humanidad. Mientras que el lenguaje se adquiere por inmersión, la lectura es una habilidad que necesita de la enseñanza explícita para ser dominada. Si bien existen diferentes tipos de sistemas de escritura, existen características invariantes que son aprovechadas por los diferentes métodos de enseñanza de la lectura basados en la instrucción explícita de los aspectos sistemáticos de la escritura (Dehaene, 2010). Asimismo, si bien la capacidad de leer estaba originalmente limitada a un reducido conjunto de eruditos, la revolución industrial y la expansión del capitalismo impulsaron la necesidad de enseñar a leer y a escribir a una gran cantidad de personas. Es entonces hoy más urgente que nunca evaluar las fortalezas y debilidades de los distintos métodos de enseñanza de la lectura con el fin de priorizar aquellos capaces de lograr más y mejores aprendizajes. El escenario actual de métodos de enseñanza de la lectura no es ajeno a las vicisitudes históricas, por lo que a continuación repasamos brevemente una historia de la enseñanza de la lectura.

No es de extrañar que, en los albores de la moderna psicología experimental, a fines del siglo XIX, uno de los primeros estudios experimentales de la cognición estuviera relacionado a la lectura. Destacan en ese momento los estudios del psicólogo estadounidense Raymond Catell, no solo por su rigor metodológico, sino también por su determinación en mejorar aspectos de la sociedad. Catell era parte del movimiento progresista en la educación norteamericana, cuyo más conspicuo representante era John Dewey. En ese contexto germina uno de los enfoques más influyentes en la enseñanza de la lectura: los conocidos como *métodos globales*. La propuesta original, impulsada por Edmund Huey en su obra "La pedagogía y la psicología de la lectura", publicada en 1908, era abandonar la enseñanza de las letras y sus sonidos para enseñar en su lugar a reconocer palabras enteras. Este movimiento representaba una idea innovadora ante la práctica del momento de enseñar a leer a través de métodos analítico-sintéticos con un fuerte énfasis en el proceso mecánico del dominio del código escrito. Es en esas épocas iniciales en que estos autores muestran que los lectores adultos no leen recorriendo secuencialmente las letras, sino que fijan la vista en porciones del texto durante unos milisegundos y luego saltan varias letras adelante; la lectura procede percibiendo palabras enteras y en ocasiones más de una palabra. Para varios educadores y científicos, estos resultados demos-

traban que era necesario cambiar la forma de enseñar a leer. Este método proponía enseñar a reconocer palabras completas en lugar de letras y sonidos, basado en cómo leen los adultos: fijando la vista en grupos de palabras brevemente y procesando el significado de forma global. Los métodos globales ganaron fuerza con el constructivismo, que defendía que los niños aprenden por inmersión y exploración, como en el lenguaje oral, y la integración de estas dos visiones dio lugar a los enfoques de *lenguaje integrado* de la enseñanza de la lectura. Desde este enfoque, el contexto y el reconocimiento global eran claves para aprender a leer. En América Latina, especialmente desde los años 70, los métodos globales se expandieron influenciados por el trabajo de Emilia Ferreiro y la pedagogía crítica de Freire. Para quienes impulsaban este enfoque, los docentes debían lograr que los niños leyeran palabras enteras y utilizaran el contexto para completar lo que no conocen (véase, por ejemplo, Goodman, 1967).

Sin embargo, pronto surgieron críticas por sus limitaciones, lo que impulsó investigaciones sobre las bases cognitivas de la lectura, en el marco de la revolución cognitiva. Con la relativamente reciente incorporación de los estudios de la Neurociencia se forma la actualmente conocida como Nueva Ciencia de la Lectura[1]. La discusión en los años 80 y 90 fue sumamente intensa, incluso dentro del campo de las Ciencias Cognitivas. Finalmente, en el año 2000 se alcanza el consenso científico con la publicación del reporte producido por el del Panel Nacional de la Lectura (PNL) en Estados Unidos. El PNL consistía en un grupo de expertos conformado con el objetivo de revisar la literatura científica disponible sobre aprendizaje de la lectura y llegar a un consenso sobre los métodos más eficaces. En el reporte mayoritario de ese panel se concluyó, en base a la evidencia revisada, que la enseñanza de las correspondencias grafema-fonema (es decir, las correspondencias entre letras y sonidos) y el desarrollo e instrucción de la conciencia fonológica (la habilidad de identificar y manipular de forma consciente los sonidos del habla), junto con el conocimiento del vocabulario, son pilares fundamentales para el dominio del código escrito. Asimismo, concluye que tanto la enseñanza de las correspondencias grafema-fonema como la enseñanza de la decodificación, deben realizarse de forma explícita y sistemática (en contraposición a incidental). Este enfoque se conoce actualmente como métodos fónicos (Ehri *et al.*, 2001).

[1] En la literatura actual, se habla de la Ciencia de la Lectura (Seidenberg, 2023) pero el término también hace referencia al esfuerzo inicial que dio lugar a los métodos globales por lo que elegimos el término Nueva Ciencia de la Lectura con el fin de distinguir ambos impulsos.

3. La nueva ciencia de la lectura

Como expresamos antes, la lectura no es natural, debe enseñarse, y, desde el punto de vista neurocognitivo, implica enseñar al sistema visual a percibir a los textos como lenguaje. Un aspecto inescapable de esa percepción es la lectura de palabras, ya que sería muy difícil postular que percibimos enunciados enteros. En una de las teorías más utilizadas de cómo ocurre este proceso, se reconocen dos vías: la vía fonológica y la vía léxica (Coltheart *et al.,* 2001). La *vía fonológica* implica utilizar la correspondencia entre grafemas y fonemas para ensamblar palabras y acceder a su significado. Los fonemas son las unidades sonoras mínimas que diferencian palabras en la lengua hablada. Por ejemplo, el fonema "*l*" diferencia la palabra *pato* de la palabra *palo.* Los grafemas, por su parte, son la representación gráfica de los fonemas, a través de letras o conjuntos de letras (como la "ll"). Al utilizar la vía fonológica, las personas recuperan los fonemas a partir de los grafemas de forma secuencial, los mantienen en la memoria de trabajo, y los ensamblan para sintetizar la forma oral o *representación fonológica* de la palabra. Esto es lo que se denomina *decodificación*. Esta forma oral permite el acceso al significado y la articulación verbal (en el caso de leer en voz alta). Este proceso es trabajoso, lento e implica el uso de recursos cognitivos (como la memoria y la atención). Sin embargo, es crucial; cuando se lee una palabra completamente desconocida es la vía fonológica la que permite arribar a su pronunciación y, de conocerse, a su significado. Cuando un niño aprende a leer, es la única vía disponible de acceso al significado de las palabras (con la excepción de unas pocas imágenes de palabras aprendidas como un todo). Sin embargo, el uso repetido de esta vía permite que se desarrolle la otra vía; *la vía léxica*. La práctica lectora a través del uso de correspondencias grafema-fonema entrena al sistema visual a reconocer directamente a las palabras o partes de palabras enteras de forma automática, sin necesidad de realizar correspondencias. Para que ocurra este fenómeno, conocido como reconocimiento léxico, es necesario que se desarrolle un *léxico ortográfico*, una memoria de las formas visuales de palabras y partes de palabras, suficientemente abstractas como para ser invariante a las tipografías. La lectura por esta vía léxica es rápida y no requiere esfuerzo consciente. Esta es la vía que utilizamos los lectores expertos para leer la gran mayoría de las palabras, excepto en el caso de palabras inventadas o poco conocidas. Justamente, los primeros estudios de movimientos oculares, realizados con lectores adultos expertos, describieron el comportamiento lector cuando se utiliza esta vía. Nuestro sistema visual fija

la vista en una letra y reconoce unas pocas letras a la izquierda y algunas más a la derecha, lo que le permite reconocer visualmente las palabras, lo que, a su turno, permite acceder al significado y a la representación fonológica de la palabra para su articulación, sin necesidad de pasar por la vía fonológica, que es más lenta y trabajosa.

El consenso científico puede entenderse entonces de la siguiente manera. Dependiendo de la lengua y la definición de palabra que adoptemos, un adulto puede conocer entre 20.000 y 80.000 palabras. Es muy difícil, por no decir francamente imposible, enseñar directamente una fracción suficiente de estas palabras como para leer un texto. Con "directamente" nos referimos a enseñar de forma explícita la asociación entre forma escrita de la palabra y su significado. Es mucho más productivo enseñar las correspondencias grafema-fonema, a recorrer la palabra de izquierda a derecha recuperando los fonemas, mantenerlos en la memoria y ensamblarlos para acceder al significado de la palabra. Este es un método general que funciona con todas las palabras. Luego de esta enseñanza, es crucial lograr que los niños practiquen de forma autónoma el proceso de decodificar, ya que al hacerlo reciben a la vez una imagen que procesa el sistema visual y un sonido que ellos mismos producen, lo que permite desarrollar el léxico ortográfico, de manera paulatina, y esta vez sí, de forma autónoma (Share, 1995).

Un argumento usado frecuentemente en contra de los métodos fónicos, a menudo motivados por enfoques comunicativos o constructivistas de la lengua, alega que los métodos fónicos ponen el énfasis en el dominio del código escrito (o la decodificación) en desmedro del desarrollo de la lengua oral. Esto, sin embargo, no es lo que los métodos fónicos proponen. Sin duda, la decodificación no es suficiente para la comprensión. Esto es parte de la teoría consensual sobre el aprendizaje de la lectura. Para comprender un texto hay que tener además un correcto dominio del lenguaje hablado y, en particular, es fundamental poseer un vocabulario amplio y profundo y el conocimiento del mundo que lo sustenta (Castles *et al.*, 2018). Se estima que para entender un texto es necesario conocer entre el 95% y el 98% de las palabras y que al leer aprendemos el significado de las palabras que ignoramos a partir del contexto. Se sigue que quienes más palabras conocen pueden leer textos más complejos de los que a su vez aprenden más palabras. Quienes tienen poco conocimiento lector y de vocabulario podrán aprender menos de textos. La retroalimentación positiva genera una brecha cada vez mayor entre buenos y malos lectores, algo que se ha denominado *efecto Mateo* (Stanovich, 1986). De allí el énfasis en las etapas iniciales

del aprendizaje de la lectura y el dominio del código escrito, puesto que estas sientan los fundamentos sobre los que se construye la comprensión de textos. Si estos fundamentos son pobres, falla todo el proceso de comprensión lectora.

Es este el consenso científico antes aludido. No obstante, el aprendizaje de la lectura sigue siendo un tema no resuelto en nuestras sociedades, tal como lo evidencian múltiples medidas de desempeño lector. A continuación, postulamos algunas hipótesis sobre los motivos que explican esta *incongruencia entre conocimiento y aprendizajes*, y analizamos algunos casos elocuentes para comprenderla.

4. De la teoría a la práctica

Evaluar el efecto de las diferentes políticas de alfabetización en el mundo es complejo debido a múltiples causas: la gran variedad de enfoques utilizados, las diferentes formas de gobierno de la educación, las diferencias en la formación de los docentes y la influencia de proyectos locales apoyados por fundaciones privadas. Un primer factor causal muy frecuente es lo que llamamos el *problema traslacional,* es decir, la falta de congruencia entre los lineamientos pedagógicos que las políticas educativas proponen y su implementación en prácticas de aula (Seidenberg *et al.*, 2020). En el caso de la lectura, a menudo los docentes son reacios a aplicar métodos que perciben antiguos o ligados al conductismo, y por lo tanto los aplican solo de forma aparente, para cumplir con lo que las autoridades ordenan. Por ejemplo, si bien muchos docentes incluyen la enseñanza de las correspondencias grafema-fonema, esta no es sistemática y es muy poco efectiva. Estas prácticas inefectivas llevan a menudo a los docentes a concluir que la enseñanza fónica no es útil. El objetivo de la enseñanza de la lectura es que las personas comprendan lo que leen, y la enseñanza fónica aislada y no sistemática hace poco para que ello ocurra.

Un segundo factor son los *efectos indeseados de las políticas educativas*. Un claro ejemplo de esto son algunas consecuencias de pruebas estandarizadas de evaluación. Las pruebas estandarizadas de evaluación son sin duda una herramienta útil y necesaria para entender el proceso de aprendizaje y diseñar intervenciones precisas, pero son también muy riesgosas cuando se vuelven un fin en sí mismas. Por ejemplo, en Estados Unidos, la profusión de pruebas estandarizadas de comprensión lectora ha provocado un efecto indeseado: una reducción en el tiempo dedicado a la enseñanza de contenidos disciplinares. Las pruebas de comprensión lectora típicamente evalúan la capacidad para realizar inferencias

en un texto, para extraer la idea principal y para relacionar el texto con otros textos. En consecuencia, los currículos utilizados por los distintos distritos han incluido crecientemente la enseñanza de estrategias de comprensión lectora, con el objetivo de mejorar los desempeños en pruebas estandarizadas. Dado que el tiempo pedagógico es acotado, esta insistencia en estrategias de comprensión se realiza en desmedro de la enseñanza del dominio del código escrito, de contenidos disciplinares y de su vocabulario asociado, lo que termina afectando de forma negativa precisamente la comprensión lectora (Wexler, 2019).

De acuerdo a la periodista e investigadora Natalie Wexler, la combinación de los dos factores anteriores ha dado lugar entonces, en la mayoría de los países, a una mezcla tóxica de enseñanza fónica no sistemática, un exceso de tareas de comprensión no sistemática y una reducción de la enseñanza de contenidos disciplinares. Esta es una de las principales causas de los pobres aprendizajes en lectura y escritura (Wexler, 2025).

Un tercer factor que identificamos para explicar la incongruencia entre conocimientos y aprendizajes es el *divorcio entre conocimiento y prácticas*. Con el fin de aportar evidencia que contribuya a comprender y diseñar estrategias para mejorar los desempeños lectores en nuestra región y el mundo, a continuación discutimos tres casos de interés para ilustrar este fenómeno. El primero es el caso Lexiland. Nos interesa como un estudio de caso infructífero desde las Ciencias Cognitivas: si bien la propuesta muestra estrategias probadamente útiles para la identificación oportuna de dificultades de la lectura, tuvo una adopción casi nula. El segundo es el caso de la Metodología Natural Integral (MNI). Nos interesa como un estudio de caso infructífero desde la Educación: si bien la propuesta parecería ser eficaz en términos de aprendizaje de los niños, también ha tenido una adopción casi nula. El último es el caso de Ceará. Nos interesa como un estudio de caso fructífero de unión entre Ciencias Cognitivas y Educación, donde la alianza resultó en mejoras sustanciales en los aprendizajes.

5. Caso 1. Lexiland y la falta de condiciones necesarias

Tal como apuntábamos anteriormente, desde hace al menos 25 años, existe un conocimiento muy detallado sobre qué *habilidades prelectoras* es necesario desarrollar para que el aprendizaje de la lectura sea exitoso. Estas son, principalmente, el conocimiento de las correspondencias grafema-fonema y la conciencia fonológica. Basados en estos conocimientos, en el año 2016 nuestro grupo de

investigación desarrolló un instrumento de tamizaje o *screening* de habilidades prelectoras dirigido a niños de 5 y 6 años que cursan el último año de su Educación Inicial. Un instrumento de tamizaje típicamente consiste en una evaluación breve de un conjunto de habilidades críticas que, al ser usado a gran escala, permite identificar perfiles de riesgo. En el caso de la lectura, un instrumento de tamizaje debería identificar a aquellos niños cuyo perfil en habilidades prelectoras, incluso antes de aprender a leer, sugiere que en el futuro se enfrentarán a dificultades para aprender a leer. Aprovechando que en Uruguay existe una iniciativa nacional del programa One Laptop per Child, denominado Plan Ceibal, que, entre otras acciones, entrega a cada niño que asiste a la Educación Pública un dispositivo, tablet o laptop, para su uso personal, desarrollamos el instrumento como una App, que llamamos Lexiland, en formato videojuego (Zugarramurdi *et al.*, 2022).

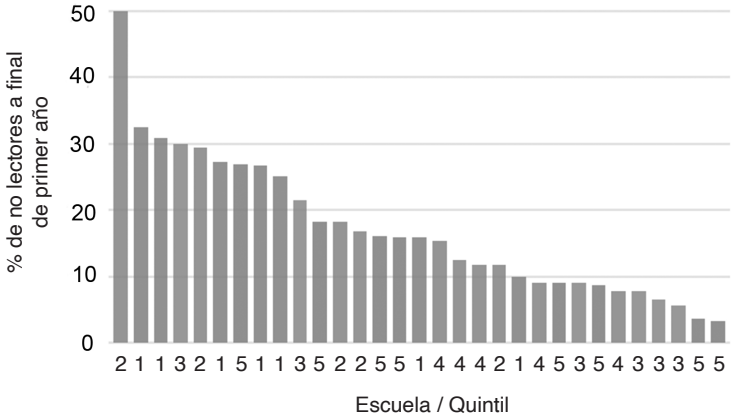
Con el fin de evaluar la precisión de Lexiland en identificar el riesgo lector, realizamos un estudio de cohorte longitudinal en el que evaluamos durante tres años, desde Nivel Inicial hasta segundo año de Primaria, a un grupo de aproximadamente 600 niños de escuelas públicas de Montevideo. Incluimos al inicio una batería exhaustiva de evaluación que incluía, entre otros, la conciencia fonológica, el conocimiento de las correspondencias grafema-fonema, el vocabulario, el acceso léxico, la memoria de corto plazo verbal y no verbal, el cociente intelectual, y variables sociodemográficas. A partir de los datos construimos un modelo de predicción en que, a partir de los niveles de desempeño durante la Educación Inicial, pudiéramos predecir el desempeño lector a final de Primer y Segundo año de Primaria. Nuestros resultados muestran claramente el perfil de niños que luego tendrán dificultades para aprender a leer (riesgo lector), con un alto nivel de precisión. En línea con los principales resultados de la Ciencia de la Lectura, encontramos que solamente tres habilidades son suficientes para predecir: el conocimiento de las correspondencias grafema-fonema, la conciencia fonológica y la memoria de corto plazo. Solamente evaluando estas tres habilidades, lo que toma aproximadamente entre 15 y 20 minutos, es posible identificar correctamente nueve de cada diez niños con riesgo lector y casi ocho de cada diez niños sin riesgo lector (esto es lo que se conoce como sensibilidad y especificidad, respectivamente). Estos resultados sorprenden, ya que la evaluación se hace de forma autoadministrada y en contexto de aula, con todo el grupo jugando en simultáneo, cada niño con un dispositivo. Es decir, al maestro le toma aproximadamente 20 minutos de clase obtener datos precisos sobre el riesgo lector de cada niño en su grupo, así como de los niveles de desempeño en las tres habilidades evaluadas.

Lexiland es de acceso libre para el sistema educativo uruguayo público, y, desde el año 2020, se puede descargar directamente de la web (https://lexiland.com.uy/). Los resultados están publicados en artículos científicos y también en capítulos de libro, y hemos divulgado el proyecto en medios de comunicación y redes sociales. Sin embargo, el número de descargas y usos por año no supera la decena. ¿Por qué? No tenemos datos disponibles, pero podemos elaborar algunas intuiciones. En primer lugar, observamos que las condiciones laborales de los maestros, en especial de los maestros de escuelas públicas, son subóptimas. La mayoría de los maestros en Uruguay trabaja en dos turnos escolares, es decir, cuatro horas en la mañana y cuatro horas en la tarde. A veces en la misma institución, otras veces en instituciones diferentes. El salario docente, que se incrementado sostenidamente en las últimas décadas, paga solamente horas de enseñanza directa —horas de aula—. Por lo tanto, las actividades de planificación, de evaluación, o de formación deben realizarse por fuera del horario laboral. Para un docente que pasa ocho horas diarias con uno o dos grupos de niños de 5 y 6 años, es virtualmente imposible dedicar tiempo adicional al que dedica a cubrir las necesidades básicas de la docencia: planificar, enseñar, evaluar. En consecuencia, creemos que no es suficiente disponibilizar herramientas. Si los maestros no disponen de tiempo pago por fuera del espacio de aula, será muy difícil que sean capaces de impulsar cualquier innovación pedagógica, incluso cuando estas tienen probada eficacia y son sencillas de implementar. Se hace evidente que se requiere de una fuerte política pública sostenida, y de acuerdos institucionales y colectivos que permitan que esta sea llevada a cabo. Por ejemplo, tal como demuestra el caso de Ceará comentado más adelante, la posibilidad de aprender a planificar una clase con materiales estructurados disponibles puede ser una de las claves del éxito.

El estudio nos permitió, además, realizar algunas observaciones respecto a la diversidad de desempeños lectores entre grupos y escuelas. Encontramos que más del 16% de los niños no logra decodificar siquiera palabras frecuentes y cerca del 20% muestra un desempeño pobre al final de primer año. No existe en el país ningún otro dato disponible sobre desempeño lector al final de primer año, ya que no se realizan pruebas estandarizadas en este nivel. Crucialmente, el abordaje longitudinal del estudio nos permitió comprobar que muchos de estos niños mantenían un déficit lector a finales del segundo año, en contraste con las expectativas de muchos maestros de que los niños y niñas podrán desarrollar niveles de lectura equivalentes a sus pares si se les da suficiente tiempo. En la misma línea, en el año 2023 realizamos un estudio normativo con una

muestra representativa nacional en escuelas de todo el país y provenientes de todos los contextos socioeconómicos, con una muestra de aproximadamente 600 niños de Nivel Inicial y 600 niños de Primer año. En este, al igual que en el estudio anterior, constatamos una gran variabilidad de desempeños lectores entre escuelas a final de primer año (gráfico 3). Tal como se observa en el gráfico, esta variabilidad no puede ser explicada solamente por diferencias en el nivel socioeconómico de las escuelas o los hogares, y tenemos fuertes evidencias de que lo que explica las diferencias son las condiciones y métodos de enseñanza de la lectura. Lo que nos lleva al segundo caso de análisis.

Gráfico 3. Porcentaje de niños que, a final de primer año, no son capaces de decodificar, por escuela y quintil socioeconómico. Uruguay, 2023



Fuente: elaboración propia en base a datos tomados en el año 2023 en una muestra de 627 niños de todo el país.

Nota: La definición de "no lector" se basa en una prueba de reconocimiento de palabras en que el niño ve una imagen y debe elegir de entre tres opciones de respuesta cuál palabra se corresponde con la imagen. Por ejemplo, ante la palabra *limones,* las opciones de respuesta son: limones, limanus y lumenas. Todas las opciones de respuesta conservan tanto el largo como la primera letra de la palabra correcta, de modo que los niños no puedan utilizar claves globales de reconocimiento para elegir la respuesta correcta.

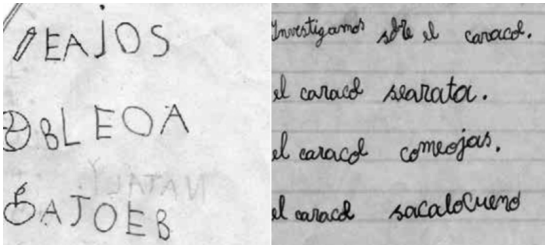
6. Caso 2. La Metodología Natural Integral y la resistencia al cambio

En Uruguay, en los años 50, comenzó a desarrollarse localmente una metodología de enseñanza de la lectura y escritura que hoy se conoce como Metodología Natural e Integral (MNI). Quien desarrolló esta metodología, Cledia de Mello, había comenzado a trabajar en una escuela de contexto rural en un departamento del norte

de Uruguay, a pesar de no ser maestra. En aquel momento, no era raro que en poblados pequeños en que no había ningún maestro disponible, personas de la sociedad civil tomaran este rol. A partir de la observación de los niños en el aula, de Mello comenzó a desarrollar algunas intuiciones sobre cómo los niños aprendían a leer y escribir, aunque sin un marco teórico que los sustentara, dada su falta de formación específica. De Mello partía de la base de que la pedagogía debía sustentarse en los conocimientos de cómo los niños se desarrollan y aprenden, es decir, en los conocimientos provenientes de la psicología, en permanente diálogo con las observaciones empíricas durante el trabajo de aula.

Si bien no existen estudios científicos sobre la eficacia de la metodología, y la documentación sobre su funcionamiento es escasa, los registros disponibles son muy elocuentes. Por ejemplo, en diversos registros de cuadernos de aula aportados por maestros que trabajan con la MNI muestran que los niños enseñados con esta metodología terminan primer año con un dominio avanzado del sistema de escritura: son capaces, en general, de escribir enunciados segmentando las palabras y de incluir un grafema por cada uno de los fonemas presentes en una palabra (figura 1). Si bien podría entenderse este progreso como el esperado para un niño de primer año, esto dista mucho de lo que se observa regularmente en niños que provienen de hogares de sectores altamente vulnerables. De acuerdo con evidencias incidentales de quienes utilizan la MNI para enseñar, estos logros en los aprendizajes se observan en niños provenientes de hogares de todos los contextos socioeconómicos, incluso los más vulnerables.

Figura 1. Producciones de escritura autónoma de una niña de primer año proveniente de un contexto sociocultural vulnerable cuya maestra trabaja con la MNI



Fuente: Bonilla *et al.* (2012), con permiso de las autoras.

Nota: Izquierda, marzo (inicio del año lectivo). Las palabras escritas corresponden a *lápiz*, *pelota* y *manzana*. Derecha, julio. El texto indica: *Investigamos sobre el caracol. El caracol se arrastra. El caracol come hojas. El caracol saca los cuernos.* En los cuatro meses de escolarización, la niña logró escribir en cursiva segmentando las palabras que componen un enunciado y representando cada fonema con un grafema.

¿Cómo se explican estos resultados? Si bien los documentos disponibles sobre las bases teóricas de la MNI no incluyen la perspectiva de la Nueva Ciencia de la Lectura, podemos destacar algunos ejemplos. En primer lugar, la MNI pone un fuerte énfasis en lo que hoy llamamos conciencia fonológica. Por ejemplo, una actividad central de la metodología es ayudar a los niños a descubrir los sonidos en las palabras a través de tomar conciencia de los movimientos que realiza su aparato fonador para producir sonidos: las vibraciones de aire en la laringe, la posición de la lengua en la boca, y los movimientos de los labios. En segundo lugar, propone trabajar de forma diaria en la escritura de palabras y enunciados, sea a partir de la copia en cuaderno de un enunciado escrito previamente de manera colectiva en el pizarrón, o a partir del dictado. Esta actividad refleja una enseñanza explícita y sistemática de las correspondencias grafema-fonema (de Mello, 1986). Estos y otros principios de la MNI, evaluados a la luz de las Ciencias Cognitivas, aparecen fuertemente alineados con la Nueva Ciencia de la Lectura, a pesar de que esta no existía cuando la MNI fue inicialmente desarrollada. Cabe destacar que a partir del año 2012 un colectivo de maestras que trabaja con la MNI publica una serie de tres artículos en una revista nacional sobre educación llamada *Quehacer Educativo*, publicada por la Federación Uruguaya de Magisterio. En el segundo de ellos, proponen "algunas prácticas sistemáticas a tener en cuenta para la enseñanza de la lectura" (Arburúas *et al.*, 2013: 23) entre las que se cuentan: enseñar la dirección del barrido lector, explicitar el código, frecuentar la lectura oralizada, potenciar la construcción de la conciencia fonológica, generar instancias de lectura compartida, interrelacionar oralidad, lectura y escritura, y priorizar la intervención uno a uno. Todos ellos se alinean a los principios detrás de la Nueva Ciencia de la Lectura.

A pesar de su larga trayectoria y de que la MNI parecería tener potencial para mejorar los aprendizajes en lectura y escritura, su adopción en el país ha sido hasta hoy muy minoritaria. Una de las explicaciones más probables es que la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la institución que establece las pautas de enseñanza a lo largo de toda la formación primaria, no la estudió ni la difundió. Más allá que durante la dictadura militar la MNI fue prohibida, tampoco durante la democracia, que cuenta hoy en Uruguay con cuarenta años, fue adoptada o divulgada. ¿Por qué? Aún no lo sabemos, pero ninguna evidencia sugiere que el motivo radique en el desconocimiento de la MNI o la falta de evidencias de su eficacia. Las maestras que trabajan con la MNI lo hacen en escuelas públicas en las que pasan por procesos de evaluación llevados

a cabo por maestras inspectoras de la ANEP, y una de las modalidades de evaluación consiste en la observación directa de las prácticas de aula. No es posible por lo tanto alegar el desconocimiento. Por otra parte, los lineamientos impulsados las últimas cuatro décadas por ANEP van en línea con los métodos globales e integrados de enseñanza de la lectura, a pesar de que hace al menos 25 años existe un consenso apabullante sobre la superioridad de los enfoques fónicos para lograr la competencia lectora. Esto sugiere que la eficacia de un método de enseñanza no es una de las dimensiones más relevantes en la definición de los lineamientos pedagógicos que ANEP adopta. Por el momento solo podemos especular, pero uno de los motivos que aparece con fuerza para explicar la perseverancia de lineamientos incongruentes con la evidencia disponible parece radicar en aspectos históricos de corte ideológico.

Por ejemplo, en Uruguay, durante la dictadura militar ocurrida entre 1973 y 1984 las autoridades nacionales en Educación impulsaron enfoques alineados con los métodos fónicos (en particular, en su forma analítico-sintética). No es de sorprender, por lo tanto, que cualquier propuesta que se asemeje a esos tiempos sea recibida con la más absoluta resistencia. Esto por supuesto no explica directamente el fracaso de la evaluación seria de la MNI como una propuesta potencialmente eficaz para la enseñanza de la lectura en el país. Sin embargo, no es difícil imaginar que una cierta similitud entre algunos aspectos de la MNI, como el énfasis en el dictado o el uso de la letra cursiva, y los métodos impulsados por la dictadura militar expliquen parcialmente el ostracismo de la MNI en la pedagogía nacional. Por otro lado, la hegemonía del constructivismo en la región ha obliterado la consideración de propuestas que cuestionen el dogma.

Entendemos que este es un caso importante de análisis que nos lleva a la siguiente conclusión: no alcanza con tener a disposición métodos eficaces (en este caso, potencialmente eficaces), es necesaria una política pública nacional dispuesta a superar los obstáculos ideológicos y sopesar, y en muchos casos construir, la evidencia necesaria para una toma de decisiones dirigida a mejorar los aprendizajes. En este caso, eso requiere un desarrollo nacional de la pedagogía como una ciencia, y no solo como un conjunto de experiencias escasamente sistematizadas, y, a menudo, atravesadas por perspectivas ideológicas. Esto nos lleva al siguiente y último caso de análisis, un caso de éxito basado en la alianza entre políticas públicas, Nueva Ciencia de la Lectura, y decisiones basadas en datos empíricos, con un alto nivel de compromiso de todos los actores involucrados.

7. Caso 3. El ejemplo de Ceará: la potencia de un plan integral

En Brasil, la situación de estancamiento en las evaluaciones nacionales e internacionales de la lectura es similar al resto del continente, pero con una excepción notable, el estado de Ceará. Ceará es uno de los estados más pobres de Brasil, su PBI per cápita ocupa el puesto 24 de entre los 27 estados en Brasil. En el año 2005, su posición en el ranking de pruebas nacionales de lectura en etapas iniciales estaba en el puesto 18 de 27. Sin embargo, en 2021, Ceará ocupaba el segundo lugar del ranking. Este cambio notorio tiene sus inicios en el municipio de Sobral, centrado en la ciudad homónima, que es la quinta ciudad en población en el estado de Ceará. Para entender el éxito de Sobral es importante resaltar que la educación primaria en Brasil es responsabilidad de los municipios y no del gobierno central.

La reforma de Sobral introdujo múltiples cambios en la educación del municipio con un fuerte liderazgo político que fue fundamental para impulsar y sostener estos cambios (Alves *et al.*, 2023). En los años 90 comienzan los intentos de reducir la repetición y el rezago, y se suma un factor adicional: un porcentaje muy importante de los niños que pasaban de año lo hacían sin haber adquirido las competencias básicas de lectura. En el año 2001, el profesor Edgardo Linhares, un docente y especialista en alfabetización de la Universidad Federal de Ceará, realizó una evaluación sistemática y universal del desempeño lector a finales de cada uno de los primeros cuatro años de educación primaria, algo que hasta el momento no formaba parte de la política pública en Educación. Los resultados fueron muy magros, lo que prendió la alarma de la urgente situación de la lectura. En consecuencia, rápidamente la Ciudad de Sobral decidió implementar un plan, inicialmente centrado en una reforma pedagógica diseñada por el propio Linhares. Estas reformas iniciales fueron sucedidas en 2003 por el plan desarrollado por el Instituto Alfa e Beto, inspirado en la Nueva Ciencia de la Lectura.

El plan tenía como base la enseñanza fónica explícita y sistemática con un fuerte énfasis en las correspondencias grafema-fonema y la conciencia fonológica. Asimismo, un aspecto central del plan era el carácter dirigido de la instrucción, un pilar de las ciencias del aprendizaje que rompe con las tradiciones constructivistas (Groshell, 2024). Además, la formación de los docentes se centró en la planificación de las secuencias didácticas de las clases, preparándose para enfrentar cada clase, con el apoyo de colegas más experimentados. Sin lugar a dudas, lo más crítico de la reforma fue su carácter integral, es decir, aten-

der a las múltiples dimensiones y actores del sistema de forma coordinada. Esta reforma integral incluyó: i. la evaluación sistemática de los aprendizajes en múltiples niveles educativos; ii. la confección de un plan pedagógico; iii. la creación de materiales didácticos estructurados para apoyar el plan; iv. la formación de los docentes y un sistema de incentivos basado en los resultados; v. la formación y estímulo a la dirección profesional de las escuelas; y, vi. la inversión económica necesaria para sostener este plan en el tiempo (Alves *et al.,* 2023; Cruz y Loureiro, 2020).

El liderazgo político fue crucial para sostener dicho plan, lo que permitió implantarlo primero en Sobral y, luego del éxito, en el resto de Ceará. Dentro del liderazgo político, uno de los aspectos fundamentales fue compartir las responsabilidades y los éxitos políticos con los municipios, generando una fuerte red de cambio de educación (Gusmão y Ribeiro, 2011). Hoy en día, el estado de Ceará ha buscado extender esos éxitos a otros dominios, y está motivando cambios en la enseñanza de la lectura en todo Brasil. Los resultados de la reforma en Ceará dan cuenta del impacto que pueden tener las políticas públicas cuando se sustentan en evidencias científicas, en este caso provenientes de la Nueva Ciencia de la Lectura, y cuando poseen un liderazgo fuerte. Más aún, demostraron públicamente, de manera fehaciente, algo que en la literatura científica ya estaba claro: la pobreza no es un impedimento para aprender a leer, la falta de métodos sistemáticos sí lo es.

8. Conclusiones: hacia un plan integral de alfabetización como política pública

En Uruguay y en Brasil, así como también en Argentina y Colombia, están ocurriendo procesos de cuestionamiento a los métodos imperantes de alfabetización. En general estos cuestionamientos provienen de medios académicos que estudian la Nueva Ciencia de la Lectura y que tienen propuestas de cambio que podrían impactar positivamente en el desarrollo y aprendizaje de la lectura. Si tomamos en cuenta los éxitos como el de Ceará en Brasil, y los fracasos de otros intentos de reforma, podemos extraer dos criterios centrales para diseñar una política pública de alfabetización.

El primer punto medular es incluir una enseñanza fónica estructurada, en línea con los principios de la Nueva Ciencia de la Lectura, al inicio del proceso de alfabetización. Es importante fijar metas progresivas que permitan a docen-

tes, tomadores de decisión y familias corroborar el desarrollo correcto de estas habilidades. Todos los niños deberían poder leer palabras a finales del primer año, y enunciados y textos a finales del segundo año de Educación Primaria. Es crucial en este estadio favorecer la práctica lectora de los niños con textos de complejidad creciente según el nivel de avance de cada niño. Esto permite el desarrollo del léxico ortográfico, lo que contribuye a la fluidez y la comprensión. De ningún modo, la inclusión de la enseñanza fónica debe hacerse en desmedro del desarrollo del lenguaje de los niños, y en particular del desarrollo del vocabulario. Ese vocabulario además debe asentarse en conocimiento, que también debe enseñarse de forma sistemática. Desde la formación en Educación Inicial, es importante que se realicen actividades de lectura por parte de los docentes, pero no como una forma de enseñar a leer, sino como una forma de transmitir conocimiento y de desarrollar habilidades de la lengua oral, ambos pilares de la comprensión. En ese sentido, no estamos proponiendo un programa de literacidad balanceada, ya que entendemos que ese término denota una variante de los métodos constructivistas. Lo que proponemos es que se atienda, en paralelo, tanto a los aspectos de dominio del código escrito como aspectos de dominio de la lengua oral (Seidenberg *et al.*, 2020).

El otro componente central es la formación de los docentes. En nuestros países, el conocimiento actualizado de las Ciencias del Aprendizaje no es usualmente parte de la formación de docentes. Más grave aún, es que en las instancias de formación en didáctica de la lengua, se discute poco la Ciencia de la Lectura o las bases neurocognitivas del aprendizaje lector. Es también poca la formación en los diferentes métodos de enseñanza de la lectura, sus fundamentos y la historia de su desarrollo. Es necesario fortalecer esta formación inicial. Por otro lado, un plan de formación de alfabetización y materiales didácticos que permitan aliviar la carga de los docentes con menos experiencia es crucial, como mostró el caso de Ceará. También es importante el apoyo a los docentes ya titulados que tienen que complementar su formación en servicio. Tanto para la formación inicial como para los programas de desarrollo profesional docente destinados a docentes que ya están en servicio, los abordajes basados en comunidades docentes de aprendizaje parecen ser los más fructíferos. Estos combinan la observación, el análisis y la discusión de clases guiados por modelos pedagógicos teóricos concretos. Es decir, no parece ser suficiente ni centrarse solamente en los modelos pedagógicos ni proveer oportunidades de análisis de clases, es necesaria la articulación de ambas instancias para que las prácticas docentes resulten en mejoras en los aprendizajes (Gore *et al.*, 2021). Todo esto

precisa, además, de un fuerte involucramiento docente, para el que es necesario costear las horas necesarias y rediseñar los sistemas de incentivos (Cruz y Loureiro, 2020).

Por último, tal como se discute en el capítulo de Güemes en este mismo libro, si entendemos a la enseñanza de la lectura como una práctica social, es de suponer que la adhesión de los docentes a una política pública sobre enseñanza de la lectura basada en los principios de la Nueva Ciencia de la Lectura tiene como condición *sine qua non* que estos mismos docentes comprendan los principios en los que la política se basa. Este es quizás el aspecto más difícil de lograr: los consensos sociales para cambiar las formas de enseñar. Como muestran los casos analizados, esto requiere de un compromiso político y liderazgo que sea sensible a la magnitud y relevancia del problema, y que logre comunicar a todas las partes, Docentes, Familias y Científicos, lo imperioso del trabajo en pos de objetivos comunes. El éxito obtenido es esperanzador con respecto a las posibilidades de cambio.

Referencias bibliográficas

Alves, I. S., Oliveira, J. B. A. E, Costa, M. da y Silva Neto, W. D. da (2023): *Como é a educação em Sobral.: O que aconteceu no longo prazo. O que acontece no dia a dia.* Instituto Alfa E Beto.

Arburúas, A., Bonilla, S., Fernández, M., Forteza, L., Garcín, E., Mandl, A. I., Marín, N., Pastrana, N., Pena, X., Rickeboer, V., Rimolli, T., Sureda, L., Trucco, X. y Young, S. (2013): "Algunas premisas acerca de la enseñanza de la lectura en el primer ciclo. Un colectivo docente en movimiento. Segunda narrativa de la experiencia en curso", *Quehacer Educativo*, *122*, pp. 20-24.

Bonilla, S., Castro, M. de, Fariello, A., Forteza, L., García, L., Mandl, A. I., Marcovecchio, N., Marín, N., Pastrana, N., Pena, X., Rimolli, T., Segredo, M., Sureda, L., Trucco, X. y Young, S. (2012): "Un colectivo docente en movimiento: Narrativa de la experiencia en curso", *Quehacer Educativo*, *113*, pp. 60-64.

Castles, A., Rastle, K., y Nation, K. (2018): "Ending the Reading Wars: Reading Acquisition From Novice to Expert", *Psychological Science in the Public Interest*, *19*(1), pp. 5-51. Doi: https://doi.org/10.1177/1529100618772271.

coltheart, M., Rastle, K., Perry, C., Langdon, R., y Ziegler, J. (2001): "DRC: a dual route cascaded model of visual word recognition and reading aloud",

Psychological Review 108(1), pp. 204-256. Doi: https://doi.org/10.1037/0033-295X.108.1.204.

Cruz, L. y Loureiro, A. (2020): *Achieving World-Class Education in Adverse Socioeconomic Conditions: The Case of Sobral in Brazil*. Disponible en: http://hdl.handle.net/10986/34150.

De Mello, C. (1986): *Metodología natural e integral* (4ª ed.), C.E.N.I.

Dehaene, S. (2010): *Reading in the brain: The new science of how we read*, Penguin Books.

Ehri, L. C., Nunes, S. R., Stahl, S. A. y Willows, D. M. (2001): "Systematic phonics instruction helps students learn to read: Evidence from the National Reading Panel's meta-analysis", *Review of educational research*, *71*(3), pp. 393-447.

Goodman, K. S. (1967): "Reading: 'A psycholinguistic guessing game'", *Journal of the Reading Specialist*, *6*(4), pp. 126-135. Doi: https://doi.org/10.1080/19388076709556976.

Gore, J. M., Miller, A., Fray, L., Harris, J. y Prieto, E. (2021): "Improving student achievement through professional development: Results from a randomised controlled trial of Quality Teaching Rounds", *Teaching and Teacher Education*, *101*. Doi: https://doi.org/10.1016/j.tate.2021.103297.

Groshell, Z. (2024): *Just Tell Them: The Power of Explanations and Explicit Teaching*, John Catt Educational.

Gusmão, J. B. D. y Ribeiro, V. M. (2011): "Colaboração entre estado e municípios para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará", *Cadernos Cenpec | Nova série*, *1*(1). Doi: https://doi.org/10.18676/cadernoscenpec.v1i1.37.

Seidenberg, M. (2017): *Language at the Speed of Sight: How We Read, Why So Many Can't, and What Can Be Done About It*, Basic Books.

— (2023): *About the science in "The Science of Reading"*, Reading Matters, 31 de marzo. Disponible en: https://seidenbergreading.net/2023/03/31/about-the-science-in-the-science-of-reading/.

Seidenberg, M., BorkenhageN, M. C. y Kearns, D. (2020): "Lost in Translation? Challenges in Connecting Reading Science and Educational Practice", *Reading Research Quarterly*, pp. 1-24. Doi: https://doi.org/10.31234/osf.io/sq4fr.

Share, D. L. (1995): "Phonological recoding and self-teaching: *Sine qua non* of reading acquisition", *Cognition*, *55*(2), pp. 151-218. Doi: https://doi.org/10.1016/0010-0277(94)00645-2.

Stanovich, K. (1986): "Matthew effects in reading: Some consequences of individual differences in the acquisition of literacy", *Reading research quarterly*, *21*(4), pp. 360-407. Doi: https://doi.org/10.1598/RRQ.21.4.1.

Wexler, N. (2019): *The Knowledge Gap: The Hidden Cause of America's Broken Education System—and How to Fix it*, Avery.

— (2025): *Beyond the Science of Reading: Connecting Literacy Instruction to the Science of Learning*, ASCD.

Zugarramurdi, C., Fernández, L., Lallier, M., Carreiras, M., y Valle-Lisboa, J. C. (2022): "LEXILAND: A Tablet-based Universal Screener for Reading Difficulties in the School Context", *Journal of Educational Computing Research*, *60*(7), pp. 1688-1715. Doi: https://doi.org/10.1177/07356331221074300.

4. Ahorro y endeudamiento responsable: un enfoque conductual para políticas públicas en América Latina

Ignacio Paiva Ropert

El sistema financiero de América Latina avanza lento, pero seguro. Uno de los principales desafíos es fortalecer la inclusión financiera, entendida como el acceso y uso de servicios financieros asequibles, responsables y sostenibles por parte de personas y empresas[1]. En este contexto, el ahorro y el endeudamiento de los hogares pueden ser motores clave del crecimiento económico y del bienestar, siempre que se utilicen de manera sostenible. Para lograrlo, es fundamental que las personas puedan tomar decisiones financieras que respondan tanto a sus necesidades del presente como a su estabilidad futura. En una región marcada por la desigualdad y la informalidad laboral, apoyar estas decisiones es clave para construir un desarrollo más justo y duradero.

Sin embargo, tomar buenas decisiones financieras no siempre es fácil, y muchas veces no resulta evidente para quienes las enfrentan. Las ciencias del comportamiento han mostrado que las personas no siempre actúan de forma racional, sino que suelen estar influidas por sesgos, emociones y atajos mentales. Como explica Daniel Kahneman en *Thinking, Fast and Slow*, los seres humanos piensan utilizando dos sistemas: uno rápido e intuitivo, y otro más lento y reflexivo. Entender cómo influyen estos sistemas en decisiones como ahorrar o endeudarse es clave para diseñar políticas e intervenciones que realmente funcionen en la vida cotidiana de los hogares latinoamericanos. En este capítulo, abordamos justamente ese desafío.

[1] Disponible en: https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview.

Comenzaremos describiendo cómo es hoy el panorama del ahorro y el endeudamiento en América Latina. Luego, exploraremos qué factores influyen en el comportamiento financiero de las personas. Finalmente, presentaremos casos concretos donde se han aplicado herramientas de las ciencias del comportamiento para fomentar decisiones más responsables sobre ahorro y deuda, destacando las lecciones que estas experiencias ofrecen para futuras intervenciones.

1. El ahorro de los hogares en América Latina

Según el Global Findex 2021, el 71% de las personas adultas en economías en desarrollo ya posee una cuenta en una institución financiera o en un proveedor de dinero móvil, lo que representa un avance importante respecto al 63% registrado en 2017. América Latina ha sido parte de esta tendencia, lo que refleja un progreso significativo en materia de inclusión financiera. Sin embargo, este avance contrasta con un fenómeno persistente y preocupante: el ahorro sigue siendo insuficiente en la región.

Las tasas de ahorro nacional en América Latina y el Caribe se mantienen estructuralmente bajas en comparación con otras regiones del mundo. Esta debilidad es especialmente marcada en el ahorro privado, que paradójicamente es el componente que más contribuye al ahorro total. A pesar de haber gozado de una transición demográfica favorable desde la década de 1960, con una disminución de la tasa de dependencia, la región no logró traducir ese contexto en un mayor esfuerzo de acumulación. Se desaprovechó así una oportunidad histórica para fortalecer la inversión y el desarrollo económico (Cavallo *et al.*, 2016).

Hoy, los desafíos se intensifican. Con el envejecimiento poblacional y el fin del bono demográfico a la vista, la urgencia de aumentar el ahorro se vuelve más evidente, mientras que la capacidad de lograrlo disminuye. Muchos trabajadores deben continuar ahorrando incluso más allá de la edad de jubilación para sostener una esperanza de vida cada vez mayor. En muchos casos, esta necesidad responde a una insuficiente acumulación durante los años más productivos, lo que revela un patrón de decisiones que no logra anticiparse a los riesgos del futuro (Cavallo *et al.*, 2016).

Este fenómeno no se debe únicamente a la falta de ingresos, también responde a la forma en que las personas toman decisiones financieras. Hogares de ingresos bajos también destinan parte de su presupuesto al ahorro, aunque sea para enfrentar emergencias o gastos puntuales. Sin embargo, ese ahorro rara

vez se canaliza hacia el sistema financiero formal. Esto limita su potencial transformador, tanto para los hogares como para la economía en general, al quedar fuera de los circuitos que podrían convertirlo en inversión de largo plazo.

Así, América Latina enfrenta una paradoja: mientras el acceso al sistema financiero ha crecido, la práctica efectiva del ahorro sigue estancada. Este desajuste pone de relieve que no basta con la infraestructura financiera. El foco debe dirigirse también hacia los comportamientos individuales, las decisiones cotidianas que definen cuánto, cuándo y para qué se ahorra. Entender estos comportamientos, y diseñar políticas que los acompañen y moldeen, es hoy una tarea ineludible. La expansión de la inclusión financiera ofrece una plataforma inédita para actuar, pero convertir esa inclusión en ahorro sostenible requerirá comprender, primero, cómo piensan y deciden las personas.

2. El endeudamiento de los hogares en América Latina

A nivel agregado, los hogares de América Latina y el Caribe presentan niveles de endeudamiento relativamente bajos. En promedio, la deuda equivale al 22% del PIB, por debajo de otras economías emergentes (35%) y muy lejos de las avanzadas (77%) (Powell y Valencia, 2023). Esta cifra, sin embargo, oculta una tendencia creciente y cada vez más extendida. Durante las últimas dos décadas, el endeudamiento ha aumentado de forma sostenida en la mayoría de los países, con casos como Chile, donde la deuda de los hogares se duplicó entre 2005 y 2021.

Este crecimiento no ha sido homogéneo. Mientras que países como Paraguay o Argentina registran niveles mínimos de deuda por hogar (menos del 5% del PIB), otros como Chile o Panamá superan el 40%. También hay diferencias relevantes en la composición de la deuda: en algunos países predominan los créditos de consumo, mientras que, en otros, como México o Bolivia, la deuda hipotecaria representa más del 60% del total. Estos patrones reflejan distintos niveles de desarrollo financiero, pero también distintas formas de enfrentar las decisiones de crédito.

Condiciones estructurales, económicas e institucionales, tales como la profundidad del sistema financiero, las tasas de interés, la informalidad laboral, o la desconfianza en las instituciones financieras ayudan a explicar parte de esta diversidad, en tanto configuran los márgenes de acción que enfrentan los hogares. Pero el foco de este capítulo está en cómo estas condiciones interactúan con las percepciones, motivaciones y decisiones individuales para el ahorro y el endeudamiento. La expansión del crédito en la región no responde sólo a

mayor disponibilidad de productos, sino también a cómo las personas valoran el acceso al endeudamiento, su utilidad, y su costo futuro.

En este sentido, el uso de la deuda importa. El crédito puede facilitar el acceso a vivienda, como ocurre con las hipotecas, o servir para afrontar emergencias y gastos de consumo. Pero el modo en que se usan estos recursos, y cómo se planifica su repago, determina si el crédito se convierte en una herramienta de bienestar o en un factor de vulnerabilidad. Por ejemplo, un crédito de consumo con pagos frecuentes y poco margen de maniobra puede aumentar la carga financiera incluso en hogares con ingresos estables.

El endeudamiento, por tanto, no es solo un fenómeno financiero. Es también un comportamiento que se construye en función de expectativas, hábitos y decisiones cotidianas. Y es precisamente ahí donde la política pública puede intervenir. El crecimiento del mercado de deuda privada en América Latina refuerza la necesidad de fomentar conductas crediticias responsables, que permitan sostener un sistema financiero cada vez más relevante en la vida económica de los hogares. Los países de la región harían bien en avanzar en esa dirección.

3. ¿Cuáles son los determinantes conductuales relevantes?

El comportamiento humano puede observarse y medirse, pero para influir en conductas como el ahorro o el endeudamiento responsable, es necesario dar un paso previo: definir con claridad qué comportamiento se busca cambiar. Solo al identificar las acciones específicas involucradas es posible entender sus límites, observarlas en la práctica, medirlas con precisión y, a partir de ahí, diseñar intervenciones efectivas que realmente generen impacto.

Para entender qué decisiones o acciones son relevantes en estos ámbitos, es necesario considerar el *viaje* que recorren las personas usuarias del sistema financiero, o aquellas que aún no forman parte de él. Ese viaje está determinado por múltiples factores: acceso a servicios financieros, grado de bancarización, grado de formalidad laboral, barreras institucionales, normas culturales, condiciones territoriales, redes sociales disponibles e incentivos económicos locales. Cada uno de estos condiciona a su manera tanto los comportamientos posibles como los puntos de contacto con el sistema.

Por ejemplo, fomentar el ahorro no siempre significa lo mismo. En algunos casos, el primer paso es lograr que las personas abran una cuenta bancaria. En otros, el desafío está en que usen activamente esa cuenta o desarrollen el hábito

de depositar dinero con regularidad. Además, si una persona trabaja en el sector informal, sus ingresos son más variables, su percepción del riesgo es diferente y su acceso a servicios financieros suele ser limitado. Por eso, los comportamientos a incentivar también cambian según el contexto.

Luego, el tipo de actor o unidad de observación también importa. No es lo mismo analizar una persona individual, un hogar o una empresa. Si bien los dos primeros suelen confundirse en contextos de alta informalidad, el comportamiento financiero de las empresas requiere un enfoque distinto. La naturaleza del ahorro o del endeudamiento, su frecuencia, sus motivos y sus riesgos asociados, difieren sustancialmente entre estos grupos.

Solo a modo de ejemplo, en el caso de las personas, la evidencia muestra que resulta clave considerar características socioeconómicas y demográficas como el ingreso, la educación, el género, la edad o el tipo de ocupación, ya que estas variables influyen directamente en los niveles de alfabetización financiera y en el comportamiento frente al ahorro y el endeudamiento. En el caso de las empresas, especialmente las micro y pequeñas, factores como el nivel de ingresos, el tamaño, el grado de formalidad y el historial crediticio resultan determinantes para acceder y utilizar servicios financieros de manera efectiva (Méndez Prado, Zambrano Franco, Zambrano Zapata, Chiluiza García, Everaert, y Valcke, 2022).

Una vez definidos el comportamiento deseado, la etapa del *viaje* y la unidad de análisis, el siguiente paso es comprender por qué las personas se comportan de determinada manera. Para ello, este capítulo utilizará el marco COM-B (Michie, Atkins, y West, 2014), que identifica tres dimensiones fundamentales que influyen en la conducta: las capacidades (lo que una persona puede hacer), las oportunidades (el entorno que lo permite o lo limita) y las motivaciones (las razones, conscientes o automáticas, que impulsan la acción). A partir de este marco, se identificarán los determinantes conductuales más relevantes en el ahorro y el endeudamiento, y se explorará cómo estos pueden ser considerados en el diseño de políticas públicas orientadas a lograr un uso más eficaz y sostenible de las herramientas financieras disponibles.

3.1. Capacidades

Alfabetización financiera. En América Latina, gran parte de la población carece de conocimientos básicos en materia financiera: según una medición de Standard & Poor's, dos tercios de la población mundial son analfabetos en temas finan-

cieros, y esta situación se refleja con fuerza en la región (Centro de Políticas Públicas UC y Banco Falabella, 2024). Esta baja comprensión dificulta conductas como calcular el valor de una cuota o planificar el ahorro, y se puede combinar con un sobreoptimismo que lleva a subestimar los costos del endeudamiento y sobreestimar la capacidad futura de pago.

Como ha planteado Arenas (2025) en relación con el lenguaje claro en la gestión pública, la comprensión es una condición para la autonomía y la participación efectiva. En el ámbito financiero, esto implica que la forma en que se comunica la información sobre productos y servicios también puede habilitar o restringir decisiones informadas, especialmente entre quienes enfrentan mayores barreras educativas o socioeconómicas.

Capacidad de pago. La capacidad de pago condiciona las posibilidades reales de ahorrar o cumplir con obligaciones crediticias. En América Latina y el Caribe, el 60% de los adultos no bancarizados señala que los servicios financieros son demasiado costosos (Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer y Ansar, 2022), lo que afecta directamente el comportamiento financiero: desincentiva el uso del sistema formal y evita comprometerse con un crédito por temor a no poder cumplir.

Sobrecarga cognitiva. La sobrecarga cognitiva, común en contextos de vulnerabilidad o estrés financiero, reduce la capacidad para tomar decisiones planificadas. Ante información excesiva o mal presentada, las personas tienden a postergar decisiones clave como el ahorro o el pago de deudas, favoreciendo opciones inmediatas, aunque menos beneficiosas (Agnew y Szykman, 2010).

3.2. Oportunidades

Nivel de formalidad. La condición de informalidad laboral no solo limita el acceso a servicios financieros, sino que también influye en cómo las personas estructuran sus decisiones económicas. Ingresos inestables, falta de contratos o protección social, y la dificultad de acreditar ingresos formales afectan directamente la disposición a ahorrar o endeudarse. Esta situación genera entornos donde la planificación financiera parece menos viable.

Sin embargo, estas condiciones pueden ser compensadas mediante soluciones financieras innovadoras, adaptadas a realidades más informales. Es el caso de Banco Palmas en Brasil, que ha desarrollado microcréditos comunitarios accesibles sin necesidad de historial crediticio formal, permitiendo a tra-

bajadores informales acceder al financiamiento en función de vínculos de confianza y proximidad territorial (Maciel y Maciel, 2017).

Facilidad para endeudarse (medios y fricciones). La abundancia de medios de crédito, como tarjetas, avances rápidos o plataformas digitales, ha reducido significativamente las fricciones para acceder al endeudamiento. En países como Brasil y Argentina, cerca del 60% de los adultos ha accedido a crédito por medio de tarjetas sin pasar por instituciones financieras formales (Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer, y Ansar, 2022). Esta facilidad modifica el comportamiento financiero al hacer más probable el endeudamiento impulsivo o no planificado. Pero también abre oportunidades para intervenir en el momento de la decisión, incorporando alertas o formatos de pago que promuevan un uso más consciente del crédito.

Normas sociales. Las normas sociales también influyen: si el entorno no valora el ahorro o tiende a normalizar el endeudamiento excesivo, será más difícil adoptar comportamientos financieros distintos, ya que las personas ajustan su conducta a lo que es habitual en su grupo (Capuano y Ramsay, 2011).

3.3. Motivación

Confianza en el sistema financiero. En América Latina y el Caribe, cerca de un tercio de los adultos no bancarizados declara no tener una cuenta por desconfianza en el sistema financiero (Demirgüç-Kunt, Klapper, Singer y Ansar, 2022), inhibiendo la voluntad de participar del sistema formal, incluso cuando se tienen las capacidades y oportunidades para hacerlo. Sin embargo, la confianza es un componente motivacional que puede fortalecerse. Evidencia reciente en la región muestra que las personas tienden a confiar más cuando perciben que las instituciones cumplen sus promesas, actúan con eficacia, competencia, consistencia, integridad, y consideran sus intereses (Keefer y Scartascini, 2022).

Hábitos financieros. Los hábitos son patrones aprendidos de comportamiento que influyen en la forma en que las personas manejan su dinero día a día. La ausencia de hábitos financieros saludables, como separar un monto regular para ahorro o pagar las deudas a tiempo, afecta de forma persistente la estabilidad económica de los hogares. La preferencia por el *statu quo*, por su parte, también dificulta romper con rutinas ineficaces. Por otro lado, la repetición, los

incentivos, opciones por defecto y la simplificación de decisiones son herramientas efectivas para instalar nuevos hábitos que promuevan conductas financieras responsables.

Sesgo presente. El sesgo del presente, entendido como la tendencia a sobrevalorar las recompensas inmediatas en desmedro de beneficios futuros, constituye un determinante clave de la conducta financiera. Este sesgo impulsa decisiones como el consumo impulsivo o el endeudamiento excesivo, y dificulta conductas como el ahorro, cuyos beneficios suelen materializarse en el largo plazo. Evidencia empírica muestra que las personas con mayor impaciencia tienden a ahorrar menos para la jubilación y a invertir menos en salud preventiva, lo que sugiere una preferencia marcada por gratificaciones inmediatas frente a rendimientos futuros más altos (Hastings y Mitchell, 2020).

Aversión a la pérdida. La *prospect theory* (Kahneman y Tversky, 1979) muestra que las personas son más sensibles a las pérdidas que a las ganancias equivalentes, fenómeno conocido como *aversión a la pérdida*. Este sesgo puede explicar por qué muchos individuos prefieren endeudarse antes que reducir su consumo, o por qué les cuesta ahorrar si perciben ese acto como una pérdida inmediata de ingresos.

4. Experiencias y aprendizajes

Para influir en el comportamiento humano existen múltiples herramientas: leyes, incentivos económicos, campañas de comunicación, el diseño físico de los espacios y, más recientemente, los llamados *nudges* o empujones conductuales (Thaler y Sunstein, 2008). Todas ellas buscan modificar decisiones o hábitos, ya sea facilitando ciertos caminos o dificultando otros. En las últimas décadas, el avance en la comprensión de cómo las personas realmente deciden, de forma tanto racional como irracional, deliberada o automática, ha transformado nuestra forma de pensar la política pública. El comportamiento humano ya no puede asumirse como perfectamente calculador: está mediado por emociones, contextos, normas sociales y atajos mentales. En esta línea, Oceja (2025) destaca que el cumplimiento de normas y políticas no solo depende de su diseño técnico o de los incentivos asociados, sino también de la percepción de legitimidad: las personas tienden a adherir con mayor convic-

ción a normas que consideran justas, coherentes con sus valores y aplicadas con trato respetuoso.

Sin embargo, este reconocimiento no implica desechar las herramientas tradicionales. Por el contrario, la tesis que guía esta sección es que las ciencias del comportamiento permiten repensar y mejorar muchas de las políticas ya existentes. Un incentivo económico puede diseñarse de forma más efectiva si se considera cómo lo perciben las personas. Una ley puede ser más respetada si se acompaña con un mecanismo de compromiso público o si se vuelve más visible y concreta. Incluso la distribución física de los espacios puede favorecer mejores decisiones si se adapta al modo en que las personas navegan su entorno. A continuación, se presentan distintas experiencias de América Latina que han buscado fomentar el ahorro y el endeudamiento responsable, ya sea mediante intervenciones inspiradas directamente en las ciencias del comportamiento, o integrando sus principios en instrumentos más tradicionales.

4.1. Simplificación y opciones por defecto

Facilitar la decisión de ahorrar, ya sea eliminando pasos innecesarios o preestableciendo decisiones óptimas, puede marcar una gran diferencia en el comportamiento financiero de las personas. Las opciones por defecto han demostrado ser especialmente efectivas en este sentido. El programa Save More Tomorrow (SMarT), desarrollado por Richard Thaler y Shlomo Benartzi en Estados Unidos, permite que los empleados se comprometan por adelantado a destinar una parte de sus futuros aumentos salariales al ahorro para la jubilación. En su primera implementación en una empresa manufacturera mediana, el 78% de los empleados a quienes se les ofreció el plan lo aceptaron, y el 80% permaneció en él durante al menos cuatro aumentos salariales. Como resultado, la tasa de ahorro promedio de estos trabajadores aumentó de 3,5% a 13,6% en un período de 40 meses, sin reducir el ingreso disponible actual gracias a que los incrementos se aplicaron solo cuando los salarios subían. El efecto fue sostenido en el tiempo, con aumentos acumulativos y baja deserción incluso tras tres años de seguimiento (Thaler y Benartzi, 2004).

En la misma línea, la simplificación de procesos también ha mostrado impactos positivos. En México, se implementó una intervención que permitió a los trabajadores realizar aportaciones voluntarias a sus cuentas de retiro en tiendas de conveniencia como 7-Eleven, eliminando barreras logísticas y reduciendo la complejidad del proceso. Esta acción, combinada con mensajes persuasivos sobre los beneficios del ahorro, generó un aumento del 6-9% en las

transacciones en los municipios con acceso a estas tiendas. Ambas estrategias, simplificación y diseño por defecto, demuestran cómo pequeños ajustes en el entorno de decisión pueden facilitar comportamientos financieramente deseables (Bosch y Rubli, 2023).

4.2. Recordatorios y persuasión

Cuando se trata de fomentar el ahorro, hacer que el objetivo esté presente en la mente de las personas puede marcar una diferencia sustancial. En República Dominicana, se enviaron mensajes de texto personalizados a receptores de remesas para promover la apertura y el uso de cuentas de ahorro. Estos mensajes, diseñados para resaltar de forma clara y directa los beneficios del ahorro, lograron aumentar la tasa de apertura de cuentas en un 3,6%, demostrando el poder de los recordatorios simples pero estratégicos (Dibner-Dunlap, 2017).

Más allá de la visibilidad, las decisiones financieras también están profundamente influenciadas por las emociones. Intervenciones que apelan a emociones positivas asociadas con el ahorro, como la tranquilidad, la seguridad o la sensación de progreso personal, pueden activar motivaciones más profundas. Un ejemplo ilustrativo es el uso de representaciones visuales del "yo futuro", que hace más tangible y emocionalmente relevante el bienestar a largo plazo, lo cual ha demostrado aumentar las tasas de ahorro.

Por último, la influencia social también puede ser una poderosa herramienta persuasiva. Un caso emblemático es el de un experimento realizado en Chile con microemprendedores de bajos ingresos, en el que se formaron grupos de autoayuda para fomentar el ahorro. Los participantes anunciaban públicamente sus metas de ahorro y eran monitoreados semanalmente por sus pares, lo que generaba una presión social positiva para cumplir los compromisos asumidos. Esta intervención, sin ofrecer incentivos monetarios, logró que los participantes realizaran 3,5 veces más depósitos y duplicaran sus saldos de ahorro respecto al grupo control. Los autores estiman que el efecto fue equivalente al de un aumento de 8 puntos porcentuales en la tasa de interés.

4.3. Planificación y compromiso

La planificación financiera es un primer paso fundamental para fomentar el ahorro: permite a las personas anticipar necesidades, organizar sus recursos y fijar metas concretas. Sin embargo, planificar no siempre es suficiente para ga-

rantizar que la intención se traduzca en acción. Ahí es donde entra el compromiso voluntario, como una herramienta complementaria que ayuda a cerrar la brecha entre intención y comportamiento. Comprometerse por adelantado a realizar aportaciones futuras, por ejemplo, al recibir un aumento salarial o un ingreso extraordinario, refuerza la decisión tomada y reduce la tentación de posponerla, aprovechando la fuerza del compromiso previo.

Un ejemplo de esta estrategia se implementó en el marco del Proyecto Ahorro Previsional Inclusivo del Banco Interamericano de Desarrollo, dirigido a trabajadores independientes y de bajos ingresos en América Latina. La intervención combinó mecanismos simples de planificación con herramientas conductuales que apelaban al compromiso, utilizando mensajes personalizados que invitaban a visualizar una vejez digna y a fijar metas explícitas de ahorro. En el caso de México, una de estas intervenciones logró que el número de aportes voluntarios aumentara en un 40% en las semanas posteriores a la implementación de los mensajes conductuales, y en Perú se observó un aumento del 25% en la cantidad de personas que realizaron al menos una contribución (Bosch *et al.*, 2019).

4.4. Transformación digital como espacio

La transformación digital ha reconfigurado el entorno en el que las personas toman decisiones financieras, convirtiendo las interfaces digitales en espacios clave para fomentar conductas responsables. Aplicaciones móviles y plataformas en línea permiten integrar principios de las ciencias del comportamiento en el diseño de servicios financieros, facilitando el ahorro mediante recordatorios automáticos, visualizaciones claras de objetivos y opciones predeterminadas que reducen la fricción en la toma de decisiones. Estas herramientas digitales no solo mejoran la experiencia del usuario, sino que también crean entornos que promueven hábitos financieros saludables.

Un ejemplo destacado en esta línea es la plataforma *Conoce tu Deuda*, impulsada en Chile por la Comisión para el Mercado Financiero en conjunto con el Laboratorio de Gobierno y la Secretaría de Modernización[2]. Tuve la oportunidad de contribuir a este esfuerzo, orientado a facilitar el acceso a información financiera clara, actualizada y útil para la toma de decisiones. La herramienta permite a las personas conocer su nivel de endeudamiento, calcular su carga fi-

[2] Disponible en: https://www.lab.gob.cl/noticias/conoce-tu-deuda-conoce-el-nuevo-portal-de-cmf-co-creado-junto-al-laboratorio.

nanciera mensual y recibir recomendaciones personalizadas, todo a través de una interfaz simple y gratuita.

Otro ejemplo particularmente innovador es el uso de simulaciones de envejecimiento facial, explorado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que permite a los usuarios visualizar su "yo futuro" mediante inteligencia artificial. Esta representación tangible del futuro ayuda a reducir el sesgo del presente, generando una conexión emocional que incentiva decisiones orientadas al largo plazo, como el ahorro para la jubilación. Al hacer visible y emocionalmente cercano un futuro que normalmente percibimos como lejano y abstracto, esta tecnología se convierte en una herramienta poderosa para fomentar una planificación financiera más consciente y sostenible[3].

El valor de este tipo de intervención radica no solo en su capacidad de impactar individualmente, sino también en su potencial de escalabilidad dentro de plataformas digitales que ya forman parte del ecosistema financiero. Al integrarse con aplicaciones móviles o servicios bancarios en línea, estas soluciones pueden llegar a grandes segmentos de la población, haciendo del comportamiento financiero responsable una opción más visible, emocionalmente significativa y fácil de adoptar.

4.5. Educación financiera y campañas comunicacionales

La educación financiera y las campañas de comunicación pública han sido durante décadas una herramienta clave para promover decisiones económicas más informadas. Sin embargo, su efectividad no depende solo del contenido, sino también de cómo ese contenido es presentado. Las ciencias del comportamiento han mostrado que simplificar la información y enfocarse en mensajes concretos, más que en explicaciones técnicas extensas, puede aumentar la comprensión y la capacidad de actuar de manera adecuada. Esto es especialmente cierto en contextos de bajos ingresos o de baja escolaridad financiera, donde la sobrecarga cognitiva puede convertirse en una barrera para la acción. Esta necesidad de claridad se vuelve aún más crítica en un entorno donde muchas decisiones económicas, como la aprobación de créditos o el acceso a ciertos beneficios, se basan en algoritmos complejos y criterios técnicos. Como plantea Arenas en su capítulo (2025), la claridad en el lenguaje no es solo una cuestión de forma, sino una condición para que las personas puedan ejercer efectivamente sus derechos.

---

[3] Disponible en: https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/como-estimular-la-salud-el-ahorro-y-otras-conductas-positivas-con-la-tecnologia-de-envejecimiento-facial/.

Un ejemplo reciente en Chile refuerza esta idea: el proyecto "Reporte al Contribuyente"[4], liderado por el Ministerio de Hacienda y el Laboratorio de Gobierno, envió a más de 10 millones de personas un desglose personalizado del uso de sus impuestos. Inspirado en principios de las ciencias del comportamiento, diseñamos un reporte con mensajes breves, visuales y relevantes para cada ciudadano. La intervención logró aumentar en 14% la percepción de transparencia y en 7% la confianza de las personas en el Estado. Además, la experiencia generó aprendizajes valiosos sobre cómo adaptar contenidos fiscales complejos a formatos más comprensibles para las personas.

Otro ejemplo ilustrativo proviene de la investigación de Drexler, Fischer y Schoar (2014), quienes evaluaron un programa de capacitación financiera para micro emprendedores en República Dominicana. El estudio comparó la efectividad de dos enfoques: uno basado en educación financiera tradicional, y otro basado en reglas simples de decisión ("reglas de oro"). Los resultados mostraron que quienes recibieron la capacitación con reglas prácticas, como separar el dinero del negocio del personal o registrar diariamente las ventas, mejoraron significativamente sus prácticas financieras en comparación con el grupo de educación tradicional. Esta evidencia sugiere que, cuando se trata de cambiar comportamientos, la claridad y la simplicidad del mensaje pueden ser más poderosas que la profundidad técnica.

4.6. Leyes e incentivos económicos

Las leyes tienen un rol fundamental en crear entornos que favorezcan decisiones financieras responsables. Por ejemplo, regulaciones que exigen la divulgación clara y estandarizada de los términos y condiciones en productos financieros pueden reducir la confusión y mejorar la comprensión de los consumidores, facilitando elecciones más informadas. De igual forma, leyes que regulan el comportamiento de los prestadores, como sanciones por prácticas abusivas o la obligación de evaluar la capacidad de pago, pueden ayudar a prevenir situaciones de sobreendeudamiento. Desde una perspectiva conductual, el diseño de estas normativas también importa: hacer la información más accesible, destacada y relevante en el momento oportuno puede ser tan importante como su contenido.

---

[4] Disponible en: https://www.lab.gob.cl/casos/reporte-al-contribuyente-aumentando-la-transparencia-del-gasto-publico-frente-a-los-ciudadanos.

Por su parte, los incentivos económicos, como subsidios, tasas preferenciales o beneficios fiscales vinculados al ahorro, han sido herramientas tradicionales para motivar comportamientos financieros deseables. Sin embargo, su efectividad depende no sólo del monto o la estructura del beneficio, sino también de cómo las personas lo perciben, entienden y valoran. Si el incentivo es complejo, difuso o se comunica mal, puede perder gran parte de su potencial. Integrar principios conductuales, como la saliencia, la inmediatez o el marco de ganancia, en el diseño y la presentación de estos incentivos puede hacerlos más efectivos, especialmente entre quienes más se beneficiarían de adoptarlos.

5. Conclusiones

Este capítulo ha mostrado cómo las ciencias del comportamiento pueden ser una herramienta poderosa para promover decisiones financieras más responsables en América Latina. A partir de un diagnóstico que evidencia tanto el avance de la inclusión financiera como las persistentes debilidades en el ahorro y el endeudamiento de los hogares, se argumentó que comprender e influir en la conducta individual es clave para cerrar esa brecha.

Las experiencias revisadas ilustran que intervenciones bien diseñadas, desde *nudges* simples hasta rediseños de políticas tradicionales, pueden generar cambios concretos en el corto plazo. Sin embargo, su efectividad a largo plazo no está garantizada: en la mayoría de los casos expuestos en este capítulo, los efectos tienden a diluirse con el tiempo si no se sostienen, ajustan o integran con otras políticas. Por eso, además de innovar, es necesario evaluar rigurosamente. Las intervenciones deben ser testeadas mediante experimentos aleatorios controlados que permitan entender qué funciona, para quién y en qué contexto. En una región tan diversa como América Latina, donde las condiciones estructurales y culturales varían significativamente, esta evidencia es clave para escalar lo que resulta efectivo y adaptar lo que no.

El comportamiento financiero no es estático ni universal. Es sensible al entorno, a la forma en que se presenta la información, a las emociones, y a lo que hacen los demás. Comprenderlo no solo ayuda a diseñar políticas más eficaces, sino también más humanas. Y es en esa dirección, una política pública centrada en las personas, donde las ciencias del comportamiento pueden hacer su mayor aporte.

Referencias bibliográficas

Agnew, J. y Szykman, L. (2010): "Information overload and information presentation in financial decision making", en *Handbook of Behavioral Finance*, Edward Elgar Publishing.

Bosch, M., Caballero, G., Cofre, F., Gonzalez, S., Hand, A., Keller, L. y Silva-Porto, M. T. (2019): "Cómo fomentar el ahorro para el retiro entre los trabajadores de bajos ingresos e independientes", Inter-American Development Bank (IDB).

Bosch, M. y Rubli, A. (2023): "Increasing retirement savings through access points and persuasive messages: Evidence from Mexico", *Journal of Human Resources*, 58(5), pp. 1752-1781.

Capuano, A. y Ramsay, I. (2011): "What causes suboptimal financial behaviour? An exploration of financial literacy, social influences and behavioural economics. An Exploration of Financial Literacy, Social Influences and Behavioural Economics" (23 de marzo), University of Melbourne Legal Studies Research Paper (540).

Cavallo, E. A., Serebrisky, T., Frisancho, V., Karver, J., Powell, A., Margot, D., ... y Tamayo, C. (2016): "Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor", IDB.

Centro De Políticas Públicas UC y Banco Falabella (2024): "Brechas de la educación financiera: ¿Qué proyectos colaborativos podrían contribuir a cerrarlas?". Disponible en: https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/brechas-de-la-educacion-financiera-que-proyectos-colaborativos-podrian-contribuir-a-cerrarlas/.

Demirgüç-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., y Ansar, S. (2022): "The Global Findex Database 2021: Financial inclusion, digital payments, and resilience in the age of COVID-19", World Bank Publications.

Dibner-Dunlap, A. (2017): "SMS Messages for Financial Inclusion in the Dominican Republic", IDB. Doi: http://dx.doi.org/10.18235/0012660.

Drexler, A., Fischer, G. y Schoar, A. (2014): "Keeping it simple: Financial literacy and rules of thumb", *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(2), pp. 1-31.

Hastings, J. y Mitchell, O. S. (2020): "How financial literacy and impatience shape retirement wealth and investment behaviors", *Journal of Pension Economics & Finance*, 19(1), pp. 1-20.

Kahneman, D. (2011): *Thinking, fast and slow*, Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D. y Tversky, A. (1979): "Prospect theory: An analysis of decision under risk", *Econometrica*, 47(2), pp. 263-291.

Keefer, P. y Scartascini, C. G. (2022): "Trust: the key to social cohesion and growth in Latin America and the Caribbean", en *Trust: the key to social cohesion and growth in Latin America and the Caribbean*, Washington, DC, BID.

Maciel, H. M. y Maciel, W. M. (2017): "A contribuição do microcrédito para o desenvolvimento: um estudo de caso do Banco Palmas", *Essentia-Revista de Cultura, Ciência e Tecnologia da UVA*, 18(2).

Méndez Prado, S. M., Zambrano Franco, M. J., Zambrano Zapata, S. G., Chiluiza García, K. M., Everaert, P. y Valcke, M. (2022): "A systematic review of financial literacy research in Latin America and the Caribbean", *Sustainability*, 14(7), p. 3814.

Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014): *The behaviour change wheel A guide to designing interventions*, Silverback Publishing, pp. 1003-1010.

Powell, A. y Valencia, O. (2023): "Lidiar con la deuda Menos riesgo para más crecimiento en América Latina y el Caribe", enero, BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Lidiar-con-la-deuda-menos-riesgo-para-mas-crecimiento-en-America-Latina-y-el-Caribe-resumen-ejecutivo.pdf.

Thaler, R. H. y Benartzi, S. (2004): "Save more tomorrow™: Using behavioral economics to increase employee saving", *Journal of political Economy*, 112(S1), S164-S187.

Thaler, R. H. y Sunstein, C. (2008): "Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness", en Amsterdam Law Forum, HeinOnline, Online.

5. Emprendimiento social, motivaciones y políticas públicas

Pablo Gavilán

1. Introducción

Cuando yo estudiaba Administración de Empresas y Derecho en la universidad en el año 2002, ocurrió algo que cambió mi forma de ver la realidad para siempre: el Premio Nobel de Economía fue concedido a un psicólogo, Daniel Kahneman. Aquel hecho, que para muchos pasó desapercibido, me produjo un profundo impacto. ¿Cómo podía ser que un psicólogo —no un economista convencional— recibiera el mayor reconocimiento del campo económico? La respuesta estaba en algo fascinante: la economía no siempre se explica como una ciencia de decisiones racionales; también es una ciencia del comportamiento humano.

Desde entonces, esa idea no ha dejado de acompañarme. A lo largo de los años he sido emprendedor en distintos sectores: desde el mundo tecnológico, con proyectos digitales innovadores, hasta el ámbito cultural y el emprendimiento social. En cada uno de estos espacios, he podido comprobar una y otra vez que lo que impulsa a las personas a crear, colaborar o resolver problemas no puede explicarse sólo en términos de incentivos económicos. Hay algo más.

Esta intuición me llevó a dar un salto hacia el mundo académico: hice un doctorado en Psicología Social para entender mejor cómo funcionamos los seres humanos en contextos de decisión, cooperación y acción colectiva. Hoy, desde esa mirada conductual, trato de entender y explicar cómo se puede activar la conducta prosocial.

El emprendimiento social se puede definir, en términos generales, como la creación de valor social sostenible a través de modelos innovadores que in-

tegran objetivos económicos y sociales (Austin, Stevenson y Wei-Skillern, 2006). A diferencia del emprendimiento tradicional, su propósito no es la maximización del beneficio económico personal, sino la transformación positiva de realidades sociales, muchas veces en contextos de vulnerabilidad. En palabras de Dees (1998), el emprendedor social actúa como un agente de cambio en el sector social, adoptando una misión explícita para crear y sostener valor social, innovando y tomando riesgos en contextos donde otros actores ven limitaciones.

En Iberoamérica, este tipo de emprendimiento ha encontrado un terreno fértil. La región, marcada por contrastes profundos, cuenta también con un amplio capital social, creatividad y un creciente ecosistema de innovación. Como señalan Dini y Stumpo (2020), los emprendimientos sociales en América Latina han surgido como respuesta a algunas brechas no cubiertas correctamente por el Estado ni por el mercado, mostrando una fuerte conexión con el desarrollo local y la resiliencia comunitaria.

Además, los objetivos del emprendimiento social varían: pueden ir desde el compromiso ético hasta la innovación pragmática. Zahra *et al.* (2009) proponen una tipología que distingue entre emprendedores sociales que responden a necesidades inmediatas de sus comunidades y aquellos que buscan transformaciones más estructurales, lo cual resulta especialmente útil para entender la diversidad de iniciativas en la región.

Pero ¿qué lleva a una persona a comprometerse con este tipo de proyectos? ¿Qué motiva a alguien a dedicar tiempo, recursos y energía a una iniciativa que, muchas veces, enfrenta múltiples obstáculos y no garantiza retorno económico? Y más aún: ¿pueden las políticas públicas ayudar a crear entornos que favorezcan este tipo de acción colectiva? ¿Qué mueve al emprendedor social?

Detrás de toda iniciativa de emprendimiento social hay una historia humana, una decisión consciente de actuar frente a una necesidad colectiva. Lejos de una lógica exclusivamente racional o de cálculo de beneficios, el impulso para emprender con fines sociales se ancla profundamente en los sistemas de valores, las emociones y la identidad personal de quien emprende.

2. Motivación intrínseca y sentido del propósito

La motivación intrínseca —aquella que nace del interior de la persona, impulsada por el interés, la satisfacción o el sentido del propósito— juega un papel central en el emprendimiento social. Según la Teoría de la Autodeterminación

(Deci y Ryan, 1985), las personas se sienten más motivadas cuando pueden actuar con autonomía, experimentar competencia y establecer vínculos significativos. El emprendimiento social activa estas tres necesidades de manera especialmente intensa: se actúa libremente (autonomía), enfrentando desafíos complejos (competencia) y con el propósito de generar un impacto positivo en la comunidad (relación).

A diferencia de la motivación extrínseca —basada en recompensas externas como el dinero, el estatus o el reconocimiento—, la motivación intrínseca en el emprendimiento social está alimentada por una conexión emocional con la causa. El propósito se convierte, así, en un motor poderoso y sostenible. Como señalan Cardon *et al.* (2009), la pasión que el emprendedor siente por una causa significativa puede ser más movilizadora que cualquier incentivo externo. Esta pasión suele estar relacionada con valores de autotrascendencia, como el universalismo o la benevolencia, tal como los describe Schwartz (1992), y que son comunes entre quienes emprenden para transformar la realidad social.

En este sentido, el emprendimiento social no solo responde a necesidades personales de autorrealización, sino que también canaliza motivaciones profundas orientadas al bien común. Esto lo diferencia de otros tipos de emprendimiento más orientados al beneficio individual, y explica por qué muchas de estas iniciativas persisten incluso en contextos adversos, donde las recompensas externas son escasas o inciertas.

3. El quijotismo como motivo diferenciador

Oceja (2011, 2018) propuso un proceso que puede explicar este tipo de conducta: el *quijotismo*. Se trata de un motivo prosocial cuyo fin último es mejorar el mundo a través de una acción retadora. A diferencia del altruismo, que busca ayudar a otro individuo, o del colectivismo, que prioriza el grupo, el quijotismo está orientado a un ideal más abstracto: el bienestar del "mundo" como una totalidad simbólica.

En mi propia tesis doctoral dirigida por Oceja (Gavilán, 2021), investigué la relación entre este motivo y el emprendimiento social. "El quijotismo combina una orientación trascendente con una preferencia por las situaciones que implican desafío y riesgo", lo que lo convierte en un motor especialmente adecuado para explicar conductas que requieren innovación, perseverancia y sentido moral.

Nuestros estudios mostraron que quienes se identifican con esta motivación no solo muestran altos niveles en valores de cambio y universalismo, sino que están dispuestos a asumir riesgos y comprometerse con proyectos inciertos, si perciben que esos proyectos pueden generar un impacto social transformador.

En un experimento con más de 500 participantes, hallamos que el *perfil asociado al quijotismo* (una combinación de valores de estimulación y universalismo) predecía significativamente la intención de iniciar un emprendimiento social, incluso más que otras variables como la autoeficacia o la empatía. Esto nos sugiere que el quijotismo opera como un motor psicológico distintivo en la activación del emprendimiento social. Desde los poderes públicos se puede fomentar el desarrollo adecuado de este motivo, tanto en un nivel general para toda la población, como para aquellas personas que presenten unos rasgos más orientados hacia el mismo.

4. Más allá del interés económico: motivaciones complejas

Aunque el discurso económico clásico tiende a reducir las decisiones humanas a la lógica de la maximización de beneficios, la realidad del emprendimiento social contradice este modelo simplificado. Como demostraron Scheinberg y MacMillan (1988), las motivaciones para emprender son múltiples y diversas, y muchas de ellas se vinculan más con dimensiones psicológicas y sociales que con incentivos puramente económicos. Deseos como generar impacto positivo, alcanzar independencia, obtener reconocimiento o lograr autorrealización son frecuentes entre quienes emprenden. En el caso del emprendimiento social, estas motivaciones se entrelazan con una ética del cuidado y una voluntad explícita de transformación social.

Este entramado motivacional desafía la idea de que el comportamiento humano responde únicamente a recompensas externas. En el ámbito del emprendimiento social, es común encontrar personas impulsadas por experiencias biográficas significativas, por la empatía hacia situaciones de injusticia o exclusión, o por un profundo sentido de responsabilidad hacia su comunidad. Estas motivaciones complejas, que combinan lo personal con lo colectivo, lo emocional con lo ético, dan lugar a formas de acción emprendedora que no encajan fácilmente en los marcos utilitaristas tradicionales, pero que tienen un enorme potencial de innovación y resiliencia. En definitiva, el emprendimiento social no se entiende solo desde lo que se gana, sino desde lo que se aporta.

5. Diferencias culturales en América Latina

En América Latina, el emprendimiento social presenta características distintivas que lo diferencian de las formas predominantes en contextos europeos o anglosajones. Una de sus particularidades más notables es su fuerte orientación colectiva y comunitaria. A diferencia del arquetipo del emprendedor social como individuo visionario que lidera una iniciativa innovadora, en muchos casos latinoamericanos el protagonismo recae en organizaciones de base, colectivos y redes comunitarias que actúan de forma colaborativa para resolver problemas sociales urgentes.

Este enfoque está fuertemente vinculado al contexto socioeconómico de la región, caracterizado por altos niveles de desigualdad, exclusión estructural y baja presencia del Estado en ciertos territorios. Frente a estas condiciones, las comunidades no esperan soluciones externas, sino que desarrollan mecanismos propios de organización económica, muchas veces inspirados en los principios de la economía solidaria. Como señala Coraggio (2011: 27), en América Latina lo social no es un añadido al emprendimiento, sino su punto de partida: muchas de estas iniciativas "emergen como formas de resistencia a la exclusión estructural del mercado capitalista y del Estado burocrático".

Además, el continente cuenta con una larga tradición de organización colectiva y de acción solidaria, que se remonta tanto a formas ancestrales de cooperación como a movimientos populares más recientes. Esta dimensión ética y comunitaria del emprendimiento social ha sido resaltada por Kliksberg (2000: 58), quien subraya que los sectores populares en América Latina "desarrollan formas organizativas propias con una fuerte base ética, comunitaria y solidaria". En este sentido, el emprendimiento social en la región se sitúa muchas veces más cerca de la economía popular y solidaria que de los modelos de mercado con fines sociales.

Este carácter colectivo también ha sido documentado por Gaiger (2004), quien propone el concepto de agente colectivo para referirse a aquellas iniciativas impulsadas por organizaciones comunitarias antes que por individuos. En estos casos, la innovación no reside tanto en el producto o servicio, sino en la forma de organización, en los principios de participación democrática y en la orientación hacia el bien común.

Ejemplos abundan en toda la región: desde las cooperativas de recicladores urbanos en Colombia, Argentina o Brasil, que luchan por el reconocimiento legal de su trabajo y crean sistemas autogestionados de reciclaje, hasta las em-

presas sociales indígenas en México, como Yomol A'tel, que combinan comercio justo, autonomía comunitaria y sostenibilidad ambiental. Más adelante comento algunas experiencias especialmente relevantes.

¿Cómo activar el emprendimiento social? Conocer qué motiva a los emprendedores sociales es solo una parte del desafío. La otra es más práctica y urgente: ¿cómo podemos activar esas motivaciones en más personas? ¿Qué condiciones hacen que alguien pase del deseo al compromiso, de la sensibilidad social a la acción transformadora? Desde la psicología social y la economía del comportamiento, contamos con herramientas teóricas potentes para pensar en esto.

6. La brecha entre intención y acción

Ajzen (1991) propuso en su teoría de la acción planificada que la conducta humana —especialmente aquella que es voluntaria y planificada, como iniciar un emprendimiento— está directamente determinada por la intención de actuar. Y esa intención, a su vez, depende de tres factores fundamentales que actúan como sus antecedentes psicológicos:

• Las actitudes hacia la conducta: Este factor se refiere a la evaluación personal que la persona hace sobre la acción en cuestión: ¿emprender socialmente me parece algo bueno, importante, satisfactorio? Si la respuesta es afirmativa, es más probable que desarrolle una intención fuerte de hacerlo. En el caso del emprendimiento social, esta actitud puede estar influida por valores como la solidaridad, la justicia, la autonomía o la innovación. Cuando una persona percibe que crear un proyecto de impacto social le permite ser coherente con sus valores, es más probable que valore esa acción positivamente y desee llevarla a cabo.

• Las normas subjetivas. Este componente alude a la percepción que tiene la persona de lo que las otras personas que son importantes para ella piensan sobre la conducta. En otras palabras: ¿las personas que me rodean aprueban o desaprueban que yo emprenda socialmente? Las normas subjetivas pueden actuar como impulso o freno. Si en el entorno inmediato (familia, amistades, comunidad, universidad) el emprendimiento social se percibe como algo valioso, admirable o incluso común, es más probable que una persona se anime a emprender. Por el contrario, si percibe que los demás lo consideran una pérdida

de tiempo, una locura o algo demasiado arriesgado, es probable que se desanime, incluso si tiene una actitud positiva.

• El control percibido sobre la conducta: Este último componente es crucial, y se refiere a la creencia que tiene la persona sobre su propia capacidad para ejecutar la acción. ¿Me siento capaz de emprender? ¿Creo que tengo los recursos, habilidades, contactos o apoyos necesarios? Este control percibido es muy similar al concepto de autoeficacia desarrollado por Bandura (1997) del que hablo un poco más adelante: una persona puede estar muy motivada y sentir apoyo social, pero si no se cree capaz de llevar adelante la idea, difícilmente lo intentará.

Este modelo ha sido ampliamente validado para entender por qué la gente actúa —o no— en áreas tan distintas como el reciclaje, la salud, el consumo responsable o el voluntariado. En el emprendimiento social, aplicar este enfoque significa entender que la intención de emprender no es suficiente: hay que facilitar las condiciones para que esa intención se transforme en acción. Se necesitan entornos que transmitan que "esto importa" (actitud), "esto es común y está bien visto" (norma) y "tú puedes hacerlo" (control percibido y autoeficacia).

7. La autoeficacia como puerta de entrada

Aquí entra en juego la teoría social-cognitiva de Bandura (1986), que desarrolla el concepto de autoeficacia: la creencia de que uno puede ejecutar con éxito una acción concreta. Esta creencia no sólo predice la probabilidad de actuar, sino también la intensidad y la persistencia del esfuerzo (Bandura, 1997). En el emprendimiento social, esta dimensión es crítica: muchas personas pueden tener ideas y valores prosociales, pero si no se sienten capaces de liderar un proyecto, gestionar recursos o enfrentar la incertidumbre, no darán el paso.

Esta creencia no es fija ni innata, sino que puede desarrollarse a través de experiencias adecuadas. A continuación, se describen tres formas clave para fortalecer la autoeficacia en potenciales emprendedores sociales: Se puede hacer mediante:

• Modelado (aprendizaje vicario): El modelado consiste en mostrar ejemplos de personas reales que han logrado con éxito aquello que otros están considerando hacer. Bandura demostró que observar a alguien similar a uno mismo superar

obstáculos aumenta la percepción de capacidad en el observador. En el caso del emprendimiento social, esto significa visibilizar historias de emprendedores sociales cercanos, diversos, accesibles, no solo grandes figuras inspiradoras, sino también personas comunes que lideran proyectos en sus comunidades.

• Experiencias de dominio (éxitos progresivos): Este mecanismo consiste en ofrecer a los futuros emprendedores la posibilidad de experimentar el éxito en pequeños pasos, acumulando logros que refuercen su confianza. Cuantas más veces una persona supera un desafío, aunque sea pequeño, más se fortalece su creencia de que puede enfrentar desafíos mayores. Los entornos de aprendizaje progresivo —como hackatones sociales, simulaciones de proyectos o laboratorios ciudadanos— permiten a los participantes probar, fallar y mejorar en condiciones seguras, sin el riesgo total de un emprendimiento real desde el primer momento.

• Refuerzo social y verbal (apoyo de la comunidad): Bandura también señala que las palabras de aliento, reconocimiento y validación por parte del entorno social influyen significativamente en la percepción de autoeficacia. Cuando una persona escucha de alguien a quien respeta: "tú puedes", "lo estás haciendo bien", "me gusta tu idea", esto tiene un efecto directo en su autoconfianza. Por eso, es fundamental crear comunidades de apoyo emocional y técnico para emprendedores sociales. Espacios donde puedan compartir avances, dudas y dificultades, y recibir respaldo, sin temor al juicio o al fracaso.

8. ¿Pueden las políticas públicas crear escenarios proemprendedores? Experiencias a compartir

La pregunta no es solo si las personas tienen la motivación adecuada para emprender socialmente, sino si el entorno en el que viven hace que esa motivación florezca o se marchite. Desde la psicología social sabemos que el comportamiento no depende únicamente de factores internos, sino también de los contextos que activan, facilitan o inhiben ciertas acciones (Lewin, 1951; Bandura, 1986).

En este sentido, las políticas públicas pueden cumplir un papel fundamental: no como sustituto de la iniciativa ciudadana, sino como su catalizador. Es posible diseñar entornos —sociales, educativos, normativos— que fomenten las actitudes, normas y percepciones de autoeficacia que hemos visto como claves en el desarrollo del emprendimiento social.

Un entorno proemprendedor social, por tanto, no es solo un conjunto de políticas o recursos, sino una cultura compartida que reconoce, apoya y celebra a quienes emprenden con el propósito de mejorar la vida colectiva.

9. Algunas experiencias en Iberoamérica

La teoría nos ofrece marcos potentes para entender qué impulsa el emprendimiento social. Pero es en las experiencias concretas donde esas ideas cobran vida. En distintos países de Iberoamérica, ya existen prácticas que están cultivando el sentido de propósito, reforzando la autoeficacia y creando comunidades de acción. A continuación, exploramos algunas estrategias que lo están haciendo posible: desde la educación experiencial hasta los colectivos de apoyo, pasando por laboratorios ciudadanos y narrativas públicas que transforman imaginarios sociales.

Una de las líneas más destacadas es la educación experiencial. La formación tradicional no basta para despertar el impulso emprendedor, y por eso cada vez más escuelas, universidades y centros de formación técnica están apostando por pedagogías activas, centradas en la experiencia y la resolución de problemas reales. En Chile, por ejemplo, el programa Balloon Latam trabaja con jóvenes rurales, brindándoles formación intensiva en emprendimiento social mediante metodologías participativas, trabajo en terreno y contacto directo con comunidades. El aprendizaje se basa en la experiencia vivida, no en la teoría abstracta. En México, la Universidad del Valle de Atemajac ha desarrollado talleres de "emprendimiento con sentido", donde los estudiantes diseñan prototipos de impacto social y reciben acompañamiento personalizado de mentores del sector. Estas experiencias no solo transmiten competencias técnicas, sino que fortalecen la autoeficacia y el sentido del propósito.

Otra estrategia relevante es la creación de laboratorios ciudadanos, espacios abiertos a la ciudadanía para el diseño colaborativo de soluciones sociales. Se parte de la convicción de que todas las personas pueden ser agentes de cambio si cuentan con un entorno donde experimentar sin miedo al error. El Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto, en Zaragoza (que está explicado con mayor detalle en otro capítulo de esta publicación por Raúl Oliván y Josep María Folch), o Medialab Prado, en Madrid, fueron algunos de los referentes internacionales en esta línea. Allí, colectivos vecinales, tecnólogos, artistas y educadores desarrollan prototipos para mejorar la vida urbana mediante un enfoque centrado en el ensayo-error. En América Latina, los Laboratorios de Innovación Ciudadana promovidos por el Programa

Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) se han implementado en ciudades como Cartagena y Montevideo, donde los ciudadanos diseñan soluciones comunitarias en áreas como educación, inclusión o medio ambiente. Estos espacios generan experiencias de dominio, reforzando la confianza en la capacidad colectiva de transformar realidades.

También cumplen un papel clave las narrativas públicas inspiradoras. Visibilizar ejemplos concretos de emprendedores sociales —especialmente si son cercanos y diversos— ayuda a normalizar y valorar el emprendimiento con impacto. Las historias no solo informan: también activan emocionalmente y generan un efecto de contagio. La organización Ashoka, por ejemplo, ha impulsado campañas como "Todos podemos cambiar el mundo", en las que narra historias de sus *fellows* latinoamericanos, mostrando que los agentes de cambio no son héroes inalcanzables, sino personas comunes con ideas y compromiso. En Colombia, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha promovido concursos como Emprendetón, donde se premian iniciativas de emprendimiento social y ambiental, difundidas luego en medios públicos y redes sociales. Estas narrativas refuerzan actitudes positivas hacia la acción emprendedora y ayudan a transformar las normas sociales.

Por último, destacan los colectivos de apoyo entre pares. Emprender, especialmente en el ámbito social, puede ser una experiencia solitaria. Por eso, los espacios de comunidad entre emprendedores resultan fundamentales para sostener el compromiso, intercambiar aprendizajes y reducir el miedo al fracaso. Impact Hub —presente en ciudades como Bogotá, Ciudad de México o Madrid— no solo ofrece espacios de coworking, sino comunidades activas donde se organizan encuentros, mentorías cruzadas, círculos de confianza y sesiones de codiseño. En la región centroamericana, la Red de Innovación Social conecta a emprendedores de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, creando espacios virtuales de apoyo mutuo, intercambio de recursos y visibilidad compartida. Estos colectivos generan un refuerzo social y emocional clave, consolidando la percepción de que "no estamos solos" y que "es posible cambiar el mundo junto a otros".

En esta línea de innovación sistémica, destaca también el movimiento Sistema B en Latinoamérica. Colombia fue pionera al crear en 2018 la figura legal de las Sociedades de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), convirtiéndose en el primer país de la región en reconocer jurídicamente a las empresas de triple impacto. Las BIC son sociedades comerciales que, además de perseguir el beneficio económico de sus accionistas, asumen voluntariamente compromisos explícitos con objetivos de beneficio social y ambiental, integrándolos en su modelo de negocio y en su propósito corporativo. Esto significa que las decisiones estratégicas deben equilibrar

el interés de los socios con el bienestar de otros grupos de interés, como trabajadores, comunidades o el entorno natural. Desde su creación, esta figura ha articulado a centenares de empresas que no solo buscan rentabilidad, sino también un impacto positivo en personas y planeta. A través de la certificación como BIC y de programas de formación, se ha promovido una nueva cultura empresarial basada en valores de sostenibilidad y justicia social. En varios momentos clave, el gobierno colombiano ha colaborado activamente, ofreciendo incentivos fiscales y promoviendo la contratación pública responsable. Este caso muestra con claridad cómo el Estado puede ser un aliado estratégico en la consolidación del emprendimiento social como parte integral de las políticas de desarrollo.

Otro ejemplo especialmente inspirador lo ofrece Portugal Inovação Social, una iniciativa público-privada que canaliza fondos europeos hacia el emprendimiento social mediante mecanismos innovadores como bonos de impacto o capital semilla. Este fondo ha sido reconocido por su capacidad para transformar la política social tradicional en una política de innovación colaborativa, donde el impacto medible y la participación de múltiples actores son pilares fundamentales.

Estas estrategias, bien articuladas, permiten que los emprendedores sociales se sientan capaces, respaldados y motivados para actuar, cumpliendo así con las condiciones psicológicas necesarias para pasar de la intención a la acción.

Tabla 1. Resumen de experiencias

Estrategia	Ejemplos	Impacto psicológico y social
Educación experiencial	- Balloon Latam (Chile) - Universidad del Valle de Atemajac (México)	Refuerza la *autoeficacia* y el *sentido de propósito* al aprender resolviendo problemas reales
Laboratorios ciudadanos	- Medialab Prado (España) - Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (España) - Laboratorios de Innovación Ciudadana (Cartagena, Montevideo)	Generan *experiencias de dominio*, fomentan la experimentación sin miedo al error, fortalecen la confianza colectiva
Narrativas públicas inspiradoras	- Ashoka (campaña "Todos podemos cambiar el mundo") - Emprendetón (Colombia)	Activan emociones y refuerzan actitudes positivas, normalizando el emprendimiento social como opción viable.
Colectivos de apoyo entre pares	- Impact Hub (Bogotá, CDMX, Madrid) - Red de Innovación Social (Centroamérica)	Brindan refuerzo social y emocional, reducen la soledad emprendedora y fortalecen redes de colaboración.
Innovación sistémica	- Sistema B y Sociedades BIC (Colombia) - Portugal Inovação Social	Construyen un entorno habilitante mediante políticas públicas, incentivos legales y alianzas multiactor que legitiman el emprendimiento de impacto.

Fuente: elaboración propia.

10. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Los casos analizados anteriormente permiten extraer aprendizajes valiosos sobre cómo fortalecer el emprendimiento social en Iberoamérica. No se trata solo de replicar iniciativas exitosas, sino de comprender los principios que las hacen funcionar y adaptarlos a diferentes contextos. Entre las lecciones más relevantes, destacan las siguientes:

La colaboración es clave. Ningún actor —ni el Estado, ni la sociedad civil, ni las empresas— puede impulsar por sí solo el cambio sistémico que el emprendimiento social propone. Las políticas públicas más efectivas son aquellas que no actúan de forma aislada, sino que activan alianzas plurales y sostenidas en el tiempo. Estas colaboraciones intersectoriales permiten sumar recursos, saberes y legitimidades, y generan un ecosistema más robusto y resiliente.

La infraestructura importa. Los emprendedores sociales, especialmente en contextos adversos, necesitan entornos que favorezcan la cooperación, la confianza y la innovación. Esto incluye tanto espacios físicos —como centros de emprendimiento, laboratorios ciudadanos o hubs de impacto— como plataformas virtuales donde puedan compartir experiencias, acceder a formación y conectar con otros agentes de cambio. Sin esta infraestructura, el riesgo de aislamiento y desgaste aumenta significativamente.

El relato también transforma. Las narrativas públicas tienen un enorme poder formativo. Cuando los medios de comunicación, las campañas institucionales o los espacios educativos visibilizan a personas que resuelven problemas colectivos desde la creatividad y el compromiso, no solo informan: también inspiran, legitiman y multiplican vocaciones. Mostrar que el emprendimiento social es posible —y valioso— ayuda a transformar las normas sociales que lo rodean.

Evaluar y mostrar impacto es esencial. En el emprendimiento social, las buenas intenciones no son suficientes. La capacidad de medir, comunicar y aprender del impacto generado debe estar presente desde el inicio. Esto no solo permite mejorar las propias iniciativas, sino que aporta evidencia para diseñar mejores políticas públicas y atraer aliados estratégicos. Hacer del impacto una parte central del ADN emprendedor ayuda a sostener la credibilidad y la coherencia de todo el ecosistema.

11. Conclusiones

El emprendimiento social en Iberoamérica es una forma de acción que combina motivaciones profundas con contextos de cambio. A lo largo de este capítulo,

hemos explorado tanto las raíces psicológicas del impulso emprendedor social como las condiciones estructurales y políticas que pueden favorecerlo. A modo de cierre, sintetizamos aquí las conclusiones principales:

• El emprendimiento social se nutre de motivaciones intrínsecas, como el propósito vital, el deseo de generar un impacto positivo y la identificación con valores de justicia y cuidado. Un factor determinante es la autoeficacia: las personas solo se lanzan a emprender si creen que tienen la capacidad para lograrlo. La teoría de la acción planificada aporta también un marco útil para entender cómo las actitudes personales, las normas sociales percibidas y la sensación de control influyen en la intención emprendedora. En este contexto, el quijotismo —una motivación prosocial que combina el afán de desafío con la voluntad de transformar el mundo— emerge como una clave explicativa singular del emprendimiento social.

• En América Latina, el emprendimiento social adquiere un carácter marcadamente colectivo y comunitario, distinto del modelo individualista predominante en contextos europeos o anglosajones. Muchas iniciativas surgen de redes, colectivos y organizaciones de base que enfrentan la exclusión estructural con respuestas locales, autogestionadas y solidarias. En territorios donde el Estado tiene una presencia limitada, estas experiencias encarnan una economía del cuidado y la cooperación, anclada en tradiciones culturales de organización comunitaria. Más que innovar en productos, innovan en formas de vida compartida, en estructuras participativas y en una ética del bien común. Como muestra la experiencia de cooperativas urbanas o empresas sociales indígenas, el emprendimiento social en la región es una forma de resistencia creativa y una apuesta concreta por otra economía posible.

• La motivación, por sí sola, no es suficiente para iniciar una conducta: es imprescindible generar escenarios que activen esa motivación y la transformen en acción concreta. Estos escenarios pueden tomar la forma de modelos cercanos de éxito, que permiten el aprendizaje vicario (por observación o imitación); espacios seguros de experimentación, como laboratorios o hackatones; redes de apoyo social que sostengan el impulso emprendedor; y narrativas culturales que otorguen valor a la innovación social. En este proceso, intervenir en las percepciones clave —"esto importa", "esto es posible", "yo soy capaz"— resulta tan decisivo como ofrecer recursos materiales o formativos.

• Las políticas públicas pueden actuar como verdaderos catalizadores del emprendimiento social cuando se orientan a reforzar actitudes positivas hacia el impacto colectivo, a normalizar culturalmente la acción con propósito y a reducir las barreras —legales, económicas o psicológicas— que dificultan emprender. No se trata únicamente de financiar proyectos, sino de crear entornos que inspiren, conecten y acompañen a quienes buscan transformar la realidad desde la innovación social.

• Iniciativas como Impact Hub, con sus espacios colaborativos en múltiples ciudades; Ashoka, la red global de emprendedores sociales; Sistema B, que impulsa el movimiento de Empresas B en Colombia; o Portugal Inovação Social, un fondo híbrido orientado al impacto, demuestran que es posible articular ecosistemas diversos y robustos de apoyo al emprendimiento social. Estas experiencias ponen en evidencia el potencial transformador de la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

• El emprendimiento social no es una hazaña excepcional reservada a héroes solitarios, sino una posibilidad real cuando existen las condiciones adecuadas. Las políticas públicas pueden convertirse en aliadas decisivas si comprenden que promover el emprendimiento social implica también cultivar una cultura del compromiso, fortalecer el sentido de agencia y construir estructuras que cuiden lo común. En definitiva, transformar el mundo no es una utopía inalcanzable: es una tarea colectiva, sostenida por motivaciones humanas profundas... y por políticas capaces de activarlas.

Referencias bibliográficas

Ajzen, I. (1991): "The theory of planned behavior", *Organizational Behavior and Human Decision Processes, 50*(2), pp. 179-211. Doi: https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T.

Austin, J., Stevenson, H. y Wei-Skillern, J. (2006): "Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both?", *Entrepreneurship Theory and Practice, 30*(1), pp. 1-22. Doi: https://doi.org/10.1111/j.1540-6520.2006.00107.x.

Bandura, A. (1986): *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory,* Prentice-Hall.

— (1997): *Self-efficacy: The exercise of control*, W. H. Freeman.

Cardon, M. S., Wincent, J., Singh, J. y Drnovsek, M. (2009): "The nature and experience of entrepreneurial passion", *Academy of Management Review, 34*(3), pp. 511-532. Doi: https://doi.org/10.5465/amr.2009.40633190.

Coraggio, J. L. (2011): *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital*, Abya-Yala.

Deci, E. L. y Ryan, R. M. (1985): *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*, Plenum Press.

Dees, J. G. (1998): The meaning of social entrepreneurship, *Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership*. Doi: https://doi.org/10.2139/ssrn.1398253.

Dini, M. y Stumpo, G. (2020): *Mipymes en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://hdl.handle.net/11362/45906.

Gaiger, L. I. (2004): "Agentes coletivos, participação democrática e a construção de uma cultura de solidariedade", en L. Gaiger y J. L. Coraggio (eds.), *A economia solidária na América Latina: Realidades e perspectivas,* Editora da UFRGS, pp. 23-48.

Gavilán, P. (2021): *El quijotismo como motivación del emprendimiento social,* tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

Kliksberg, B. (2000): *El capital social y la cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, BID-FCE.

Lewin, K. (1951): *Field theory in social science: Selected theoretical papers* (D. Cartwright, ed.), Harper & Row.

Oceja, L., Salgado, S. y Carrera, P. (2018): "Do We Really Care for the World? Testing the Link between Transcendental Change Values and the Quixoteism Motive", *Basic and Applied Social Psychology*, 40(6), pp. 421-433. Doi: https://doi.org/10.1080/01973533.2018.1528153.

Salgado, S. y Oceja, L. (2011): Towards a Characterization of a Motive whose Ultimate Goal is to Increase the Welfare of the World: Quixoteism. *The Spanish Journal of Psychology*, 14(1), 145-155. Doi: https://doi.org/10.5209/rev_SJOP.2011.v14.n1.12.

Schwartz, S. H. (1992): "Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries", en M. Zanna (ed.), *Advances in experimental social psychology,* vol. 25, Academic Press, pp. 1-65. Doi: https://doi.org/10.1016/S0065-2601(08)60281-6.

Scheinberg, S. y Macmillan, I. C. (1988): "An 11-country study of motivations to start a business", en B. A. Kirchhoff *et al.* (eds.), *Frontiers of Entrepreneurship Research,* Babson College, pp. 669-687.

Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O. y Shulman, J. M. (2009): "A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges", *Journal of Business Venturing*, *24*(5), pp. 519-532. Doi: https://doi.org/10.1016/j.jbusvent.2008.04.007.

6. Participación ciudadana y derecho al futuro

Raúl Oliván
Josep María Folch Olivella

1. Introducción

Hablar de participación democrática en el mundo actual puede parecer, en el mejor de los casos, un lujo; en el peor, una frivolidad. Con crisis superpuestas, climática, social, política, económica y una incertidumbre que se ha vuelto estructural, plantear la necesidad de involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas puede llegar a sonar ingenuo. Sin embargo, es precisamente en momentos de colapso donde la participación se vuelve más necesaria que nunca: no como un trámite, sino como motor de reconstrucción y sentido colectivo.

Esta necesidad de repensar el vínculo entre ciudadanía e instituciones resuena con el trabajo que la Fundación Carolina viene desarrollando desde hace años en torno a la revolución del contrato social en Iberoamérica. A través de publicaciones como *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica* (2024) y *Solidaridad e Instituciones en América Latina* (2025), la Fundación ha abierto un espacio de reflexión colectiva que junta expertos y expertas de ambos lados del atlántico. Como plantea el conjunto de estos trabajos y demostramos en este artículo, actualizar el contrato social va más allá de los retos normativos e institucionales, y requiere inteligencia colectiva, innovación cultural y democrática. En este marco, la participación democrática se convierte en una de las vías fundamentales para reconstruir legitimidad y cohesión en tiempos de desafección y fragmentación.

Apostar por más democracia en tiempos de crisis implica correr un riesgo, sí, pero es un riesgo inevitable. Como en el fenómeno del acantilado de cristal,

muchas veces se nos permite innovar, abrir procesos participativos o ensayar nuevas arquitecturas institucionales sólo cuando todo parece estar al borde del fracaso (Ryan y Haslam, 2005). Lo advertía con ironía Quim Brugué en otro análisis de la FC, a menudo, la participación se ofrece no como una apuesta genuina, sino como un recurso compensatorio cuando ya no se pueden garantizar servicios públicos esenciales (2024). Se activa la participación cuando ya es tarde, cuando el margen de error es mínimo, el desgaste institucional profundo y las expectativas están rotas. Pero incluso en ese borde inestable, la participación sigue siendo nuestra mejor apuesta: no como garantía de éxito inmediato, sino como la única vía posible para imaginar salidas colectivas y reconstruir legitimidad.

Según la mayoría de informes especializados en democracia, América Latina experimenta una caída sostenida en la calidad democrática y en la confianza institucional (Altman *et al.*, 2025; IDEA, 2024). La ciudadanía ya no da por hecho que el futuro traerá mejoras. Cuando las políticas públicas no responden ni al presente ni al futuro, el contrato social se desgasta. Y sin contrato social, no hay legitimidad democrática sostenible.

Este capítulo se escribe desde nuestra experiencia en Hexagonal, una comunidad de práctica e innovación que ha acompañado procesos transformadores desde lo comunitario hasta lo internacional. A partir de esa experiencia, hemos identificado un patrón común en todos los espacios donde la innovación fluye. Lo llamamos modelo Hexágono de la Innovación Pública (Oliván, 2020).

Este modelo se articula en torno a seis vectores: abrir, mezclar, colaborar, experimentar, agilizar y digitalizar. Tres de ellos, abrir, mezclar, colaborar, son vectores de comunidad, invitan a incluir, integrar diversidad y ensamblar saberes. Los otros tres, experimentar, agilizar, digitalizar, son vectores de futuro, exigen aprender, adaptarse, anticipar. Juntos, componen el ADN de cualquier proceso de innovación democrática. En este capítulo, funcionan como marco transversal para analizar las experiencias que presentamos.

En este escenario, el optimismo no es ingenuidad, sino una necesidad práctica para incidir en la política (Innerarity, 2009). Ante la tentación de encerrarse en el diagnóstico pesimista o en la crítica sin propuesta, este capítulo parte de una hipótesis clara: o innovamos en democracia, introduciendo nuevas arquitecturas, nuevas narrativas, nuevas formas de corresponsabilidad y afectividad, o dejaremos el futuro en manos de actores desarraigados de lo público, automatizados y profundamente desconectados de la vida social. La coproducción de políticas públicas entre Estado y ciudadanía no requiere solo de innovación técnico-política. Es, ante todo, una apuesta ética y política por recomponer el vínculo roto entre ins-

tituciones y sus ciudadanos. Innerarity (2011) nos aclara que participar tiene más que ver con generar conocimiento colectivo que con solo opinar, es identificar lo que duele, construir lo que falta y sostener lo que vale.

La necesidad de reconstruir vínculos cívicos y espacios de convivencia es hoy más urgente que nunca en un mundo profundamente desigual. Como advierten Michael Sandel y Thomas Piketty en su reciente diálogo uno de los mayores peligros de las desigualdades contemporáneas es la ruptura de los espacios de encuentro y vida común (2025). Sin espacios compartidos; parques bibliotecas, transporte público, centros de salud, etc. Se debilitan los hábitos, actitudes y relaciones que alimentan la solidaridad y el sentido de pertenencia. Innovar en democracia exige también reconstruir esa infraestructura cívica que permita a ciudadanos de diferentes orígenes y condiciones encontrarse, reconocerse y, desde ahí, generar vínculos de responsabilidad y proyecto común. Sin estos cimientos relacionales, difícilmente podrán prosperar las nuevas narrativas y arquitecturas democráticas que necesitamos.

El Derecho al Futuro, el proyecto conceptual que queremos colocar en la agenda pública desde Hexagonal, emerge como el nuevo derecho estructurante del siglo XXI. ¿Quién tiene hoy derecho a imaginar, decidir y construir su futuro? ¿Qué grupos, territorios o generaciones están siendo sistemáticamente excluidos de ese ejercicio de proyección colectiva? ¿Quién puede permitirse el lujo de ejercer el derecho a soñar? Recuperar la participación como herramienta para garantizar ese derecho implica no solo abrir espacios de consulta, sino reconfigurar el modo en que gobernamos nuestras sociedades desde la interdependencia, los cuidados, la empatía y la corresponsabilidad.

Este capítulo recorre experiencias concretas en Iberoamérica que ya están activando ese derecho. Lo que buscamos no es solo visibilizar lo que ya funciona, sino invitar a imaginar lo que aún está por construirse. Porque si algo nos ha enseñado la participación ciudadana, es que el futuro no se espera: se prefigura, es decir, se produce a la vez que se invoca.

2. Clases de jardinería y participación ciudadana

La participación ciudadana y la producción de políticas públicas forman un binomio más fértil de lo que muchos manuales técnicos aún reconocen. Sin embargo, seguimos encontrando la participación relegada a un capítulo aparte, a un "extra" en el guion institucional, como si fuera una herramienta que se activa

solo en momentos puntuales, (consultas, cabildos, encuestas) y no un componente estructural del proceso democrático. Este enfoque instrumental ha producido, en muchos casos, una participación de escaparate. Como quien compra una planta bonita en un vivero sin pensar en el clima, la tierra o el tipo de luz. La coloca en su terraza y espera que florezca sola. Pero, como bien sabemos, eso no basta.

En nuestra experiencia, innovar en participación no consiste en replicar una práctica exitosa de otro país o ciudad. No se trata de trasplantar modelos como quien lleva una maceta decorativa esperando el mismo efecto en otro lugar. La participación nunca es una técnica replicable al margen del contexto, sino una práctica viva que requiere cuidados, adaptaciones y sentido compartido. Lo que funciona en un barrio de Medellín puede marchitarse en una comarca gallega si no se cuidan las condiciones de base.

Por eso hablamos de ecosistema de innovación democrática. Porque la participación florece cuando está enraizada en un entorno institucional, cultural y político fértil. Como aprendimos en clases de jardinería, lo importante no es llevarse la planta, es llevarse el vivero. O mejor aún, aprender a construirlo en casa.

3. El contexto iberoamericano

En Iberoamérica, la mayoría de los países funcionan como democracias representativas, resultado de aquella tercera ola que identificó Huntington hace más de 30 años (1994). A pesar de la degradación sostenida mencionada anteriormente, es importante matizar que la democracia sigue siendo, en términos generales, la forma de gobierno predominante en la región, mostrando una notable resiliencia. Como señala Marisa Ramos Rollón en el último anuario de la Fundación, más allá de los índices y percepciones, las elecciones se celebran con relativa normalidad en la mayoría de los países, y los gobiernos, en general, respetan las normas democráticas básicas, aunque la calidad del debate político y el compromiso de ciertos líderes democráticos sea a menudo débil o cuestionable (2025).

En las democracias representativas el voto electoral es la gran vía de participación. Las elecciones son el centro del modelo, garantizando conceptos tan complejos como la igualdad o la autonomía. Pero ese centro ya no basta, se ha visto sobrepasado por una serie de retos críticos, ambientales, sociales, digitales, etc. El retroceso nos señala que la ola democratizadora que impulsó reformas en los años ochenta y noventa no ha logrado consolidar plenamente sus

promesas iniciales, dando paso en muchos casos a profundas olas de desconfianza. Esta situación es especialmente peligrosa, porque cuando las expectativas generadas por procesos democratizadores quedan rotas y las promesas de inclusión, justicia y bienestar se incumplen, el terreno se vuelve fértil para el desencanto, la polarización y el avance de opciones autoritarias que cuestionan los principios democráticos mismos (Levitsky y Ziblatt, 2018). No se trata solo de crisis institucional o de gobernabilidad. Se trata de una fractura entre ciudadanía e instituciones, entre lo que espera del sistema y lo que el sistema es capaz, o no es capaz, de ofrecer.

Siguiendo a Ramos Rollón, el panorama democrático en Iberoamérica es desigual. Algunos países atraviesan un claro deterioro democrático. Es el caso de Ecuador, México, Argentina, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Perú. Otros muestran un compromiso renovado con los principios democráticos. Brasil, Uruguay, Chile y Colombia destacan en este grupo. Guatemala representa un ejemplo paradigmático. Allí conviven proyectos democráticos con tendencias autoritarias que tensionan el sistema. En este contexto tan diverso, repensar el papel de la participación ciudadana es urgente, su impacto en las políticas públicas y en la legitimidad democrática no puede subestimarse.

4. Participación ciudadana para una democracia compleja

Como señala Daniel Innerarity, se pueden simplificar y categorizar las amenazas a la democracia en dos corrientes: quienes creen que las personas tienen menos poder del que deberían, y quienes piensan que tienen más del que pueden gestionar (2020). A grandes rasgos, en el primer grupo se denuncia la tecnocracia, en el segundo se preocupan por el populismo. Ambas miradas suelen alimentar soluciones binarias: más expertos o más plebiscitos. Pero ninguna de estas respuestas es capaz de funcionar por sí sola. Necesitamos otro enfoque. Uno que no simplifique, sino que abrace la complejidad de nuestras sociedades (Innerarity, 2020).

Este enfoque pasa por fortalecer los mecanismos de democracia participativa, no como sustitutos de la democracia representativa, sino como complementos inteligentes. No como impugnación al sistema sino como actualización (Wences y Güemes, 2016). Cuando hablamos de participación nos interesan más los conocimientos que las opiniones. No se trata de preguntar por sí o por no, sino de crear espacios de deliberación y construcción colectiva (Habermas, 2023). A diferencia de los mecanismos de democracia directa, como referén-

dums o plebiscitos, que consultan a la ciudadanía de forma individual y normalmente binaria, la democracia participativa permite una abertura, donde personas y organizaciones deliberan, negocian, y proponen, con múltiples formas de entrada y salida. Son procesos más flexibles, más adaptables, más inteligentes y, por lo tanto, mucho más humanos.

Ahora bien, como advierte Quim Brugué en el texto mencionado anteriormente, la participación no está exenta de riesgos. Durante la primera ola participativa de los años 80 y 90, muchos procesos se banalizaron, repitieron sesgos o derivaron hacia un concepto de la participación ciudadana clientelar. Cuando la participación se convierte en un ritual vacío, puede tener un efecto placebo: genera la ilusión de cambio sin alterar las estructuras reales del poder o el diseño de las políticas. Superar estos riesgos implica dotar a los procesos participativos de profundidad, pluralismo y capacidad transformadora (Brugue, 2025).

Este tipo de mecanismos, cuando están bien diseñados, permiten reflejar con mayor fidelidad la complejidad de las sociedades iberoamericanas, caracterizadas principalmente por su diversidad y desigualdad, y algunas veces por los conflictos. Son espacios donde conviven sistemas formales con prácticas comunitarias, tradiciones indígenas con marcos liberales, y donde el Estado no siempre llega, pero la ciudadanía siempre actúa. Por eso, los procesos participativos en América Latina no solo deben diseñarse bien, sino diseñarse desde el territorio. No podemos importar modelos provenientes de otras partes. Hay que crear marcos que reconozcan lo local, lo afectivo y lo informal. Y sobre todo, que funcionen como puentes de confianza, no como ejercicios cosméticos.

Para aterrizar este planteamiento, recomendamos la lectura del capítulo sobre participación democrática de la *Guía de Gobierno Abierto* (Güemes, 2021). Allí se desengrana el concepto de participación desde múltiples ángulos: según su grado (informativa, consultiva, deliberativa o colaborativa), según la fase del ciclo de las políticas públicas en la que interviene, según el formato (presencial o digital), o según la base sobre la que se organiza (individual o colectiva, asociativa o espontánea). Este enfoque plural permite entender que no existe una única forma de participación democrática, sino múltiples variantes que deben adaptarse al contexto y al objetivo de cada política.

Ese es precisamente uno de los desafíos estructurales que enfrentamos: comprender la pluralidad de la participación y aprender cuándo, cómo y dónde es más efectiva. La participación no puede seguir entendiéndose como una consulta puntual o una válvula de escape en tiempos de crisis. Debe ser una base transversal de toda política pública. Informar no es lo mismo que consultar. Consultar no es lo

mismo que implicar. Implicar no es igual que colaborar. Colaborar no es lo mismo que empoderar. Cada uno implica distintos grados de compromiso, apertura institucional y redistribución del poder. No todos los procesos tienen que alcanzar el último nivel, pero sí es fundamental ser claros sobre el propósito de cada iniciativa. Podríamos bautizarlo como la escalera de la participación. Pero en nuestra región, esta escalera lineal a menudo se comporta como una escalera de Penrose[1], una estructura que parece ascender sin fin, pero que en realidad vuelve siempre al mismo lugar. Avanzamos en marcos legales, retrocedemos en prácticas reales. Subimos un peldaño en el discurso, bajamos dos en la implementación. Lo que necesitamos no es simplemente subir, sino salir del bucle. Hay que dejar atrás la idea de que avanzar en participación siempre significa progresar. Lo importante es construir procesos donde cada paso suponga un cambio real, que acerque a la ciudadanía a ser más activa, más reflexiva e implicada en lo público.

La buena noticia es que ya hay señales. En toda Iberoamérica, gobiernos locales, comunidades organizadas, movimientos sociales y plataformas cívicas están construyendo nuevas formas de participación. Lo que falta es voluntad política para integrarlas en la estructura institucional. Y también un cambio cultural: ver a la ciudadanía no como un problema, sino como una aliada con ideas, con saberes, con capacidades.

5. Limitaciones y punto de partida

Escribir sobre participación ciudadana en el diseño e identificación de políticas públicas en Iberoamérica implica desafíos metodológicos, políticos y epistemológicos. La región, aunque unida por lenguas y ciertos marcos institucionales, es profundamente diversa en capacidades estatales, repertorios culturales y niveles de institucionalización democrática. Esta complejidad dificulta trazar análisis comparables o construir marcos comunes.

A esta dificultad se suma el hecho de que muchas experiencias participativas son locales, experimentales y contextuales, lo que complica su documentación sistemática. Aun así, existen esfuerzos valiosos que han avanzado en esta

[1] La *escalera de Penrose*, también conocida como la escalera imposible, es una figura geométrica ilusoria ideada por el matemático Lionel Penrose y su hijo, el físico Roger Penrose. Se trata de un objeto que parece formar una escalera continua en ascenso (o descenso) eterno, pero que en realidad regresa al punto de partida. Es un ejemplo clásico de ilusión óptica utilizada para ilustrar estructuras paradójicas que aparentan progreso, aunque en realidad no conducen a ningún avance real.

tarea. Iniciativas como Participedia, la Alianza para el Gobierno Abierto o la base de datos LATINNO, impulsada por la investigadora y activista brasileña Thamy Pogrebinschi[2], ofrecen repositorios significativos que visibilizan prácticas participativas en toda la región y permiten comprender sus dinámicas en perspectiva comparada. Es importante reconocer y apoyarse en estos esfuerzos acumulados, evitando caer en la tentación de hablar como si se partiera siempre de cero.

Desde esa conciencia, los aprendizajes que compartimos en este capítulo no provienen de una revisión exhaustiva de casos, sino del trabajo directo que hemos realizado desde Hexagonal: diseñando, acompañando y evaluando procesos de innovación democrática en diversos niveles y territorios. No pretendemos cerrar un debate, sino abrirlo con mirada situada y accionable, convencidas de que solo se transforma lo que se comprende desde dentro.

6. Lo que ya está ocurriendo. Experiencias que coproducen futuro en Iberoamérica

La participación democrática no es una promesa lejana ni una aspiración difusa: ya está ocurriendo. En distintos formatos, niveles y territorios, vemos cómo comunidades, instituciones y redes se atreven a hacer política pública de otra manera.

En esta sección compartimos algunas de las experiencias donde hemos participado de forma directa, desde el análisis estratégico hasta el desarrollo institucional. Las hemos organizado según su formato y escala, desde proyectos de análisis y diseño, hasta plataformas colaborativas o laboratorios institucionalizados de innovación pública. Pero la ambición democrática que las mueve es siempre la misma: transformar la manera en que imaginamos, producimos y legitimamos lo público.

Porque en nuestra forma de entender la innovación democrática, la ambición no se mide en presupuesto ni en tamaño, sino en capacidad de abrir procesos, de convocar inteligencia colectiva, de sostener vínculos, de activar nuevas instituciones vivas. Es ahí donde se despliegan, una y otra vez, los seis vectores del modelo de innovación hexagonal: abrir, mezclar, colaborar, experimentar, agilizar y digitalizar. Estos vectores están presentes en todas las experiencias que compartimos, operando en distintas combinaciones, pero siempre con el mismo pulso.

[2] Más información aquí: https://latinno.net/es/.

Lo que defendemos aquí es una idea de innovación anfibia que se adapta al terreno, que fluye entre escalas, que salta de lo comunitario a lo institucional sin perder profundidad. Innovación que no depende de las condiciones ideales, sino de una cultura que apuesta por incluir y aprender. Como ya explicamos en otro análisis de la Fundación, este tipo de innovación no se construye desde talentos individuales aislados, sino desde equipos capaces de mezclar habilidades y asumir roles diversos de forma colectiva (Oliván, 2021).

Por eso, lo que sigue no es un catálogo de casos, sino un recorrido por cuatro experiencias donde esa ambición infinita tomó forma:

- El codiseño de una convocatoria internacional de cooperación con la Royal Academy of Engineering.
- El programa Gobierno Fácil.
- La plataforma colaborativa Frena la Curva.
- El Laboratorio de Gobierno Abierto de Aragón (LAAAB).

Cuatro experiencias distintas en escala y formato, pero unidas por una misma convicción; la participación ciudadana no es un complemento, sino la base de una democracia viva, inteligente y porosa.

7. ¿Y si primero preguntamos?

¿Qué pasaría si, antes de lanzar una convocatoria de cooperación internacional, se escuchara a quienes van a recibirla? Esta pregunta activó la colaboración entre la Royal Academy of Engineering (RAE) del Reino Unido y Hexagonal, con el objetivo ambicioso de codiseñar un Hub de Innovación Sistémica para la Transición Energética en Colombia.

La transición energética en Colombia no es solo un reto tecnológico, sino un problema perverso (*wicked problem*): interdependencias técnicas, sociales y climáticas; tensiones geopolíticas; y un contexto de urgencias estructurales. A pesar de su potencia hidroeléctrica, las sequías amenazan la sostenibilidad energética del país, y más de 18.000 comunidades han solicitado generar su propia energía[3].

[3] Para más información véase página web del Ministerio de Minas y Energía de Colombia: https://www.minenergia.gov.co/es/comunidades-energeticas/.

Frente a este panorama, la RAE apostó por un enfoque poco habitual, no imponer un diseño, sino cocrear con el ecosistema local. Desde Hexagonal facilitamos este proceso, analizando el contexto, mapeando actores, identificando brechas y, sobre todo, abriendo espacios de diseño colectivo. Realizamos un laboratorio de cocreación en Bogotá. Por primera vez en Colombia, potenciales beneficiarios definieron una convocatoria antes de su publicación.

¿Y qué va a ser el Hub? No será una sede ni un simple programa. Será una plataforma de colaboración permanente, una institución que aprende. Un espacio que articula actores diversos; comunidades, instituciones, empresas, investigadores, sociedad civil. Su objetivo es articular el ecosistema, conectando capacidades, movilizando recursos y facilitando procesos. Acompañar una transición energética justa y sostenible desde una mirada sistémica. Esta plataforma no pretende dar respuestas cerradas, sino hacer las preguntas adecuadas y activar relaciones que permitan construir soluciones en red.

Esta experiencia movilizó los seis vectores del modelo de innovación hexagonal en sus dos dimensiones, creando comunidad y futuro. Dejó un mensaje claro, la cooperación internacional también puede diseñarse con quienes la van a recibir. No es un camino fácil, aparecen tensiones, lenguajes distintos, objetivos desalineados. Pero enfrentarlas vale la pena. Porque de ese proceso salen convocatorias mejor diseñadas, más legítimas y conectadas con la realidad del territorio. No solo impulsan soluciones, generan sentido compartido y confianza institucional.

8. Participación radical para igualdad real

Sin participación, no hay igualdad real. Por eso, desde 2020, el programa Gobierno Fácil, impulsado por el Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB), abrió un camino inédito en España. Integrar a personas con diversidad funcional en el diseño de leyes, políticas y servicios públicos. No como usuarias finales, sino como ciudadanas activas.

El programa combina Gobierno Abierto (participación y transparencia) y lectura fácil, una metodología que adapta los textos legales para que puedan ser comprendidos por personas con dificultades de comprensión lectora. Esta estrategia conecta directamente con el enfoque del lenguaje claro como herramienta de equidad, participación y acceso efectivo a lo público, tal como plantea Germán Arenas (2025). No se trata solo de traducir el lenguaje técnico, sino de

abrir puertas reales a la ciudadanía, promoviendo confianza institucional, acceso a derechos y una pedagogía política inclusiva.

Gobierno Fácil se basa en talleres accesibles donde personas con discapacidad intelectual o trastornos de salud mental trabajan directamente con profesionales públicos para analizar textos legales, debatir sobre servicios y proponer mejoras. No se trata de enseñar derechos, sino de ejercerlos en la práctica, a través de procesos de codiseño reales. De este modo, el lenguaje claro pasa de ser una cuestión técnica a un acto profundamente democrático.

La lección principal es que las políticas de participación democrática no deben esperar a que la ciudadanía venga, deben ir a buscarla. Deben dirigirse con decisión a quienes históricamente han quedado fuera de estos procesos. Para proyectar participación, no basta con abrir canales, hay que construir puentes. Y hacerlo con metodologías, recursos y tiempos adaptados.

Premiado por la Open Government Partnership como Mejor Proyecto Europeo de Gobierno Abierto[4], Gobierno Fácil demuestra que ampliar la participación mejora la calidad democrática, la legitimidad institucional y la equidad social. Diseñar con diversidad no solo mejora los servicios para quienes más lo necesitan, los mejora para todos.

La innovación democrática no empieza en lo digital ni en lo tecnocrático, empieza escuchando a quienes nunca se ha escuchado.

9. Innovación abierta en estado de emergencia

Frena la Curva fue una plataforma de innovación colaborativa lanzada en marzo de 2020 como respuesta ciudadana a la emergencia del confinamiento. Impulsada por el LAAAB en colaboración con una alianza de actores diversos (Kaleidos, Medialab, Coordinadora de Voluntariado), esta iniciativa se convirtió en pocos días en un dispositivo cívico-digital sin precedentes, capaz de conectar personas, organizaciones, instituciones y gobiernos en más de 20 países.

Desde su inicio, Frena la Curva activó de forma ejemplar los seis vectores del modelo de innovación hexagonal: abrir el proceso a todos los actores; mezclar disciplinas, saberes y herramientas; colaborar en horizontal entre ciudadanía e instituciones; experimentar con soluciones nuevas en tiempo real; agilizar la toma de decisiones; y digitalizar para escalar y compartir.

[4] Ver más aquí: https://www.opengovpartnership.org/es/documents/action-plan-aragon-spain-2024-2026/.

La plataforma integró un foro ciudadano, un mapa geolocalizado con más de 10.000 puntos de ayuda e iniciativas, una red de nodos internacionales y un festival global de innovación abierta con más de 14.000 participantes. Todo en código abierto, replicable y con documentación pública[5].

Su mayor enseñanza se resume en la rapidez, legitimidad y conexión de todas las respuestas que generó FLC. Esto sucedió porque se lideró desde la apertura y se confió en la ciudadanía como protagonista, no como espectadora.

Frena la Curva no fue un parche institucional, fue una demostración radical de lo que puede la inteligencia colectiva cuando se activan las condiciones adecuadas. Innovar, en tiempos críticos, es también construir comunidad, afecto y confianza democrática.

10. LAAAB

El LAAAB (Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto) nació en 2018 como un proyecto pionero de innovación democrática, impulsado desde la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social del Gobierno de Aragón. Su objetivo era experimentar con nuevas formas de diseñar políticas públicas, desde la participación ciudadana y el enfoque sistémico. No como un espacio físico, ni como un simple departamento, sino como un marco cultural y metodológico que sitúa la innovación, la participación y el diseño en el centro de la acción pública.

Durante sus primeros cinco años de vida, el LAAAB demostró que las instituciones no deben limitarse a enseñar o gobernar desde arriba, sino que deben aprender con las comunidades a las que sirven. Frente a la jerarquía, la horizontalidad. Frente al formulario, la conversación. Frente a la parálisis burocrática, la agilidad y la experimentación.

El LAAAB se construyó como una consultora interna de innovación, inoculando en todo el Gobierno de Aragón un nuevo "código fuente" basado en el modelo de innovación hexagonal. Como hemos visto en las experiencias anteriores, los vectores de este modelo guían desde rediseños institucionales hasta intervenciones específicas, desde estrategias locales hasta alianzas internacionales.

Más allá de sus proyectos concretos, como VisualGOB, que transformó el plan de gobierno en una herramienta de rendición de cuentas en tiempo real;

[5] Ver más aquí: https://www.clubdeinnovacion.es/frena-la-curva-ganador-del-premio-la-innovacion-politica/.

Open Kids, que introdujo el diseño cívico en la infancia; o Social Impact Academy, que formó a jóvenes en innovación y políticas públicas, el LAAAB promovió una idea poderosa. Las instituciones del siglo XXI no pueden permitirse ignorar el talento que hay fuera de sus muros. En un contexto de desafíos complejos, hiperconectados y cambiantes, ninguna administración puede innovar sola. Por eso, el LAAAB no fue un experimento aislado, sino un nodo en una red distribuida de innovación pública, colaborando con gobiernos de países como Paraguay, Uruguay, Angola o Portugal, y con entidades como la Fundación Carolina, el INAP o la AECID.

El mayor legado del LAAAB es el testimonio de que la innovación pública es posible, deseable y necesaria. Pero sobre todo, que la innovación no consiste en traer una planta bonita de otro sitio, sino en trasplantar todo el vivero. Crear ecosistemas donde florezca la inteligencia colectiva. El LAAAB sigue funcionando hoy en día como fuente de cultura de innovación pública, replicable y distribuida, capaz de adaptarse, contagiar y evolucionar. El LAAAB ha demostrado que innovar no es implantar recetas, es activar sistemas. Y sobre todo que el laboratorio no es un lugar, es una forma de hacer. De hecho, el LAAAB es, en buena medida, el germen de Hexagonal; una parte importante del equipo fundador y el enfoque metodológico provienen directamente de esa experiencia (modelo, seis vectores, innovación anfibia, etc.) Hexagonal no empieza de cero, sino que recoge esa energía, la refuerza y la proyecta más lejos. Es el mismo ADN, en otro cuerpo, con la misma misión: transformar lo público desde dentro y en red.

11. Pistas para garantizar el derecho al futuro

Las cuatro experiencias analizadas en este capítulo, tan distintas en escala, actores y formatos, comparten una misma convicción. La participación ciudadana no es un accesorio institucional, sino una palanca de innovación democrática. Ya no basta con abrir, hay que ir. Y hacerlo con decisión, desde metodologías adaptadas y con una dirección clara hacia la justicia social.

Lo que muestran estos casos es que la participación no ocurre en abstracto, ni genera los mismos efectos en todas las fases del ciclo de las políticas públicas. Abrir el proceso en la identificación de problemas, como en el laboratorio de cocreación en Colombia, permite detectar brechas invisibles y reformular prioridades. Participar en el diseño de políticas, como en Gobierno Fácil o el LAAAB, ayuda a producir soluciones más inclusivas, eficaces y ancladas en la

experiencia vivida. Intervenir en la implementación, como demostró Frena la Curva, permite acelerar respuestas desde abajo en momentos de crisis. Incluso en algunos casos, como en el trabajo del LAAAB se incluyó fase de testeo como revisión ciudadana y proyectos alrededor de la rendición de cuentas. Este último ejemplo de mecanismo de evaluación participativa está poco desarrollado en la región aún, pero tienen un gran potencial para construir políticas más transparentes.

Ahora bien, cada fase presenta sus propios riesgos. En el diseño, puede haber procesos demasiado técnicos o simbólicos que no lleguen a incidir. En la implementación, la participación puede convertirse en una sobrecarga sin capacidad real de decisión. En la evaluación, corre el riesgo de ser selectiva o instrumental si no se abren los indicadores a la ciudadanía. Entender estas tensiones es clave para evitar la ilusión de participación y avanzar hacia modelos más corresponsables.

Por ahora, lo más habitual en Iberoamérica ha sido activar la participación en las primeras fases del ciclo político (identificación y diseño), dejando sin conquistar la implementación y, sobre todo, la evaluación. Por eso, estas experiencias son tan relevantes: porque consiguen avanzar hacia una transversalidad real de la participación en todo el proceso de creación de políticas públicas. No como un acto puntual, sino como un principio organizador del sistema.

Los seis vectores del modelo de innovación hexagonal, *abrir, mezclar, colaborar, experimentar, agilizar y digitalizar*, aparecen en estas iniciativas como prueba de que innovar es posible, incluso en contextos complejos, urgentes o precarios. La innovación democrática no depende del tamaño, sino de la intención: de la voluntad de distribuir poder, de escuchar con profundidad y de actuar en consecuencia. Porque la participación, por sí sola, no garantiza igualdad; debe estar deliberadamente orientada a quienes han sido históricamente excluidos.

Como escribimos en el informe para la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, lo decisivo no es tener marcos normativos sino contar con instituciones que aprenden, se abren y se transforman. La participación no se impone, se cultiva, se negocia y se cuida.

Estos proyectos no son solo casos exitosos, son pistas de lo que vendrá. Señalan que el derecho al futuro, ese derecho a imaginar y construir colectivamente los futuros deseables, no se decreta, se cultiva. Y se cultiva mejor cuando las instituciones se atreven a aprender, a cambiar y a compartir su agencia.

12. Hacia un derecho al futuro

El derecho al futuro es, ante todo, una forma de hacer política para quienes aún no tienen voz. Para los que todavía no están representados en las decisiones de hoy, pero que vivirán con sus consecuencias mañana. Si queremos que nuestros contratos sociales sigan teniendo sentido, debemos incorporar el futuro como dimensión activa del presente. Sin embargo, nuestras políticas públicas actuales padecen de miopía temporal. Reaccionan al conflicto inmediato, a la urgencia presupuestaria o a la lógica electoral. Pero rara vez se atreven a proyectar más allá.

En palabras de Marina Garcés, la pérdida de futuro está íntimamente ligada a una crisis de sentido. En su *Nueva ilustración radical*, la filósofa catalana señala que esta pérdida no es solo política, sino también cultural, hemos dejado de imaginar colectivamente hacia dónde vamos (2017). En paralelo, la participación ciudadana también ha quedado atrapada en el presente. Votamos. Protestamos. Pero pocas veces participamos con una perspectiva de largo plazo. Y esto reduce nuestra capacidad de incidir de forma profunda. La democracia se convierte, así, en gestión del presente. Se debilita el deseo colectivo. Se instala la desafección.

No estamos hablando de planificar el futuro en lógica estatista, sino de algo más ambicioso y abierto, hacer espacio político para imaginar futuros posibles y deseables. No se trata de encerrar el futuro en un plan estratégico, sino de habilitar horizontes compartidos. Como decía Hannah Arendt, los seres humanos vinculados por un proyecto concertado tienen superioridad sobre aquellos que carecen de intención común (2005). Gestionar el futuro no significa predecirlo, sino crear condiciones para que sea colectivo, justo e inclusivo.

En este sentido, el artículo *Ni avestruz ni bombero* (Güemes, 2021), aporta claves relevantes para institucionalizar el futuro. La coordinadora de este libro sigue la línea de metáforas de animales para ilustrar que las instituciones iberoamericanas deben dejar de reaccionar únicamente ante las crisis (como los bomberos) o de esconderse ante el conflicto (como los avestruces), para asumir una función transformadora. Para ello, señala tres capacidades fundamentales: anticipación, adaptación y transformación. Coincidimos con Güemes al afirmar que esta transformación institucional no puede darse sin participación ciudadana. Una participación situada, plural y ambiciosa, tal y como hemos descrito en este capítulo.

Por eso, proponemos formular, aunque sea de manera provisional y provocadora, un principio de Derecho al Futuro. Una base ética y política desde la cual pensar nuevas formas de participación: "Toda persona tiene derecho a

soñar con un futuro mejor para su territorio, su comunidad y para sí misma. Y tiene derecho, además, a participar, individual y colectivamente, en el diseño y construcción de ese futuro compartido."

Este artículo, incompleto, deliberadamente abierto, no pretende ser una consigna vacía. Es una invitación a discutir con ambición, sin prejuicios y sin fronteras disciplinarias. Lo único que debería orientarlo son dos principios rectores; incluir y aprender. Incluir a quienes no tienen voz aún. Aprender de quienes ya están generando prácticas transformadoras, aunque sean invisibles en los marcos institucionales actuales.

La región iberoamericana, con sus tensiones y potencias, tiene condiciones únicas para liderar esta conversación. Ha sido laboratorio de innovación democrática desde hace siglos. Ha generado prácticas de cuidado, redes de solidaridad y metodologías participativas que pueden alimentar este debate. Por eso, imaginamos un instrumento a la altura de ese desafío.

13. Conclusión. Lo que aprendimos, lo que ganamos, lo que deseamos

A lo largo de este capítulo hemos intentado mostrar que la participación ciudadana no es un accesorio del sistema democrático, sino un ecosistema que, cuando se activa de forma genuina, transforma el sentido, el alcance y la legitimidad de las políticas públicas.

Aprendimos que sin ciudadanía activa las políticas públicas pierden sentido; y sin legitimidad, pierden eficacia. La participación no garantiza automáticamente mejores decisiones, pero sí las vuelve más conectadas con la realidad, más sostenibles y justas. Lo fundamental no es el marco normativo, el presupuesto disponible o el tamaño de la institución. Lo que realmente marca la diferencia es el modelo.

Ganamos metodologías, vínculos, confianzas frágiles pero potentes. Y ganamos nuevas preguntas, ¿cómo hacer que participen quienes nunca han sido invitados? ¿Cómo construir instituciones que no solo escuchen, sino que respondan y devuelvan? ¿Cómo sostener la participación más allá del momento puntual?

Deseamos un Derecho al Futuro. Un derecho a imaginar en común, a diseñar colectivamente lo que aún no existe. A construir democracias más afectivas, interdependientes y radicalmente vivas.

Referencias bibliográficas

Altman, D., Nord, M., Angiolillo, F., Fernandes, T., Good God A. y Lindberg, S. I. (2025): *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?,* University of Gothenburg, V-Dem Institute.

Arendt, H. (2005): *La condición humana,* Barcelona, Paidós.

Brugué, Q. (2024): "Don Quijote contra los molinos de viento: del pacto social al contrato individua", *Análisis Carolina,* Madrid, Fundación Carolina.

Garcés, M. (2017): *Nova il·lustració radical,* Barcelona, Anagrama.

Güemes, C. (coord.) (2024): *Construir futuro: un contrato social para Iberoamérica,* Madrid, Fundación Carolina.

— (2025): *Solidaridad e instituciones en América Latina: pensar desde la necesidad, crear desde el deseo,* Madrid, Fundación Carolina.

— (2021): "Ni avestruz ni bombero, instituciones públicas construyendo futuro", *Análisis Carolina*, n.º 17/2021, Madrid, Fundación Carolina.

— (2021): "Participación Ciudadana", en Martin, I. (coord.), *Guía de Gobierno Abierto IV Plan de Gobierno Abierto España 2020-2022*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 71-90.

Habermas, J. (2023): *Un nou canvi estructural en l'esfera pública i la política deliberativa,* Barcelona, Edicions 62.

Huntington, S. P (1994): *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX,* Barcelona, Paidós.

IDEA (2024): *The global state of democracy 2024: Strenghtening the legitamacy of elections in a time of radical uncertainty.*

Innerarity, D. (2009): *El futuro y sus enemigos: una defensa de la esperanza política,* Barcelona, Paidós.

— (2011): *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente,* Barcelona, Galaxia Gutenberg.

— (2020): *Una teoría de la democracia compleja: gobernan en el siglo XXI,* Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Levitsky, S. y Ziblatt D. (2018): *Cómo mueren las democracias,* Barcelona, Ariel.

Oliván, R. (2020): *Instituciones que aprenden: HIP: un modelo de Innovación Pública para la Era pos-Covid,* Informe para la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, SEGIB.

— (2021): "Equipos hexagonales. Nuevos roles y habilidades blandas para transformar las instituciones en ecosistemas de innovación a partir del Modelo HIP", *Análisis Carolina* n.º 33, Madrid, Fundación Carolina.

Ramos Rollón, M. (2025): "América Latina en un mundo perplejo: Inseguridad, turbulencias económicas y democracias asediadas", en Rodríguez Pinzón, E. y Ramos Rollón, M. (eds.), *Informe anual 2024-2025. América Latina en un mundo perplejo: Inseguridad, turbulencias económicas y democracias asediadas*, Madrid, Fundación Carolina.

Ryan, M. y Haslam, S. A. (2005): "The Glass Cliff: Evidence that Women are Over-Represented in Precarious Leadership Positions", *British Journal Management* 16 (2), pp. 81-90.

Sandel, M. y Piketty, T. (2025): *Igualdad,* Barcelona, Debate.

Wences, I. y Güemes, C. (2016): "Democracia republicana y confianza en América Latina: la esperanza que no llega, que no alcanza", *Andamios, Revista de investigación social* 13 (30), pp. 13-38.

7. Si el pueblo no comprende, el gobierno no lo atiende. Profundizar la legitimidad democrática a través del lenguaje claro[1]

Germán Arenas

1. Lenguaje, poder y la disputa por la comprensión. A modo de introducción

En los países de Iberoamérica, donde la historia también se ha escrito en documentos y leyes que nadie entendió y en sentencias que nadie pudo leer, el lenguaje jurídico-administrativo ha adoptado formas rebuscadas, densas, plagadas de tecnicismos y giros que desalientan la comprensión. Aquello no ha sido una falta de estilo ni *una prevaricación del buen lenguaje*; ha sido, sobre todo, una forma de exclusión. Por esa razón, aquí se defiende que hablar con claridad, desde la instancia del gobierno y las políticas públicas, no consiste en una mera estrategia de comunicación sino en un acto de restitución democrática; donde el poder se hace legible, la ciudadanía se vuelve posible.

Pero la resistencia a la claridad tiene formas proverbiales. "El que explica, se complica" o "No aclares, que oscurece" representan bastante bien, en el refranero popular, una forma de evitar malentendidos o conflictos personales. La idea que subyace a su lógica es que abusar del lenguaje para tener que explicar una situación determinada puede ser una actividad sospechosa y aclarar, un

[1] Esta publicación forma parte del proyecto I+D+i ayuda PID2023-146995OB-I00 financiado por MCIN/AEI «Comunicación tributaria clara: estudios y clarificación del discurso empleado en el procedimiento de aplazamiento y fraccionamiento de deudas».

riesgo. Cuando esa manera de pensar se traslada a la comunicación del Estado, ambas frases dejan de ser simples refranes y se convierten en método. En ciertos espacios institucionales, explicar se considera un problema porque implica abrir información al escrutinio público, compartir puntos de vista y exponer decisiones o datos que, de otro modo, permanecerían ocultos. En esos contextos la explicación deja de ser un ejercicio de transparencia para convertirse en una amenaza al control.

Comunicar sin explicar, decidir sin participar y gobernar sin rendir cuentas claras han sido, muchas veces, cuestionadas formas de autoridad que han adquirido carta de naturaleza. En este trabajo propongo "darle una vuelta" a esa lógica, leer dichas expresiones al revés y escudriñar en sus implicaciones, a propósito de la necesidad de un *lenguaje claro* en la comunicación y Administración pública.

Cuando explicar incomoda, el problema no está en la explicación sino en el poder que no quiere sentirse expuesto. Cuando aclarar oscurece, tal vez sea porque no hay intención de ser comprendido. Bien decía el filósofo londinense Jeremy Bentham, "no hay peor sordo que el que no quiere oír, ni nadie tan incomprensible como aquel cuya meta y determinación es que no se le comprenda" (2000 [1843]: 43). En esa clave, el hilo conductor que deseo trazar a lo largo de todo el texto es el siguiente: en el ámbito de la acción pública gubernamental, el que no explica, domina. Lo que no se entiende —por no ser lo suficientemente claro— no se puede disputar. Y lo que no se puede disputar (o controvertir), termina imponiéndose.

Planteo mi reflexión a partir de estos interrogantes: ¿cómo participar de lo público si lo público no se deja entender? ¿Cómo impugnar una decisión gubernamental que viene escrita con términos y condiciones inaccesibles para las personas a quienes afecta? ¿Cómo ejercer una ciudadanía plena si el lenguaje que la convoca está diseñado para no ser descifrado?[2].

Cuando las palabras de la *res pública* no logran cruzar el umbral de la comprensión ciudadana, lo que se debilita no es únicamente la eficacia administrativa, sino el pacto mismo que sostiene la legitimidad del poder. En un contexto regional atravesado por desconfianzas acumuladas (Wences y Güemes, 2016), sociedades enojadas (Resina, 2020), ciudadanías de baja intensidad (O'Donnell, 1993), discursos tecnocráticos y eufemismos (Silva, 1997; Gutiérrez, 2022) y, en general, gramáticas políticas cada vez más distantes de la vida cotidiana, una interacción comunicativa basada en la claridad, la cercanía y la empatía

[2] En estas mismas líneas, resulta pertinente la pregunta que sugiere la filósofa Adela Cortina: "¿cómo pueden servirse de su propia razón para aceptar, rehusar, criticar o participar en una conversación quienes están atados de pies y manos verbales, porque se encuentran sumidos en el desconcierto de la incomprensión?" (2024: 194-195).

dejan de ser gestos de cortesía para convertirse en una exigencia democrática (Seoane, 2024).

Desde hace al menos dos décadas, Iberoamérica ha dejado de ser un espacio de recepción pasivo de iniciativas internacionales de lenguaje claro. La región ha articulado una agenda propia, con redes nacionales activas, compromisos interinstitucionales y propuestas teóricas y normativas que no sólo adoptan, sino que adaptan y transforman marcos de acción colectiva vinculados al lenguaje claro. Lejos de importar modelos del Norte Global, los defensores del lenguaje claro en Iberoamérica han construido —en clave situada— una política, por así decir, de la comprensión: plural, intersectorial, intercultural, y profundamente anclada en la vida institucional que define la región. En esa política, el uso de un lenguaje claro en el aparato jurídico-administrativo no deviene nada más en una cuestión ornamental; es una condición que posibilita el buen gobierno y la buena administración.

El lenguaje claro, además de una conveniencia comunicativa, se puede concebir en tanto tecnología política que reconfigura el lugar de las ciudadanías en el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas. La experiencia iberoamericana reciente lo demuestra: cuando el lenguaje de la acción pública se hace más comprensible, los márgenes de discrecionalidad se reducen, la confianza institucional se restituye parcialmente, y la participación se hace más viable. Mediante este trabajo, invito a examinar el lenguaje claro como una política de legitimación democrática. Lo anterior, desde la constatación de un movimiento en curso: redes, actores y experiencias que han resignificado la claridad como principio del diseño institucional (epígrafe 2). Aquí propongo leer esa transformación como parte de un proceso más amplio de democratización del lenguaje de la esfera pública. Se trata, en suma, de reconocer que la transparencia y la legitimidad empiezan por la sintaxis y que los resortes de la democracia y la autonomía individual, para sostenerse, deben hacerse entender (epígrafe 3 y 4). A partir de esa constatación y propuesta, se plantea el fortalecimiento de una hoja de ruta iberoamericana que institucionalice el lenguaje claro como política pública esencial para una democracia más accesible, inclusiva y participativa (epígrafe 5).

2. Un movimiento con voz propia: el recorrido iberoamericano del lenguaje claro

Durante varias décadas —aproximadamente desde 1970—, el lenguaje claro (*plain language*) ha sido, predominantemente, una causa defendida en el Norte

Global —desde los tiempos de la *Nueva Gestión Pública*— como una estrategia para optimizar la productividad económica empresarial y la eficiencia gubernamental de cara a la satisfacción de los ciudadanos en su rol de *clientes de la Administración*. Esta orientación respondía a un marco ideológico en el que el Estado debía operar con lógicas propias del mercado, y la claridad se valoraba por su capacidad para reducir costos, evitar litigios y agilizar trámites[3]. En sus orígenes, el lenguaje claro fue promovido/impulsado por juristas, lingüistas y funcionarios que buscaban mejorar la inteligibilidad de los textos legales, fiscales (tributarios) y burocráticos. Este esfuerzo encontró eco en organizaciones internacionales que lo sistematizaron; las más reconocidas han sido Plain Language Association International y Clarity.

Sin embargo, esa historia ha comenzado a reescribirse desde el Sur. En el presente, Iberoamérica en tanto región, no solo ha adoptado el lenguaje claro como política pública, sino que ha reinterpretado sus fundamentos, reformulado sus principios y proyectado una gramática de la comprensión con sello propio (Poblete y Fuenzalida, 2018). Lo que en otros contextos geográficos surgió para responder a demandas de eficiencia comunicativa (Redish, 1985) o de ahorro de tiempo y dinero (Kimble, 2012), en América Latina, sobre todo, se ha transformado en una herramienta de afirmación democrática y "en una política de derechos" (Pedraza, 2017). En este escenario, la claridad discursiva se ha convertido en una condición de posibilidad para que el poder sea legítimo. Y la premisa es tan básica como fundamental. Sin comprensión, no hay diálogo; sin diálogo, no hay democracia; y sin entender lo que se decide sobre nosotros, no puede haber legitimidad.

En su desplazamiento geográfico hacia el Sur, el "lenguaje claro"[4] comenzó a adquirir otros matices. Desde 2017, han emergido redes nacionales en Chile, Argentina, Colombia, Brasil, Uruguay y Perú (sobre las redes de lenguaje claro

---

[3] En Estados Unidos, por ejemplo, las primeras iniciativas al respecto surgieron bajo el paraguas de organizaciones como Forum on the Productivity of Plain English donde se argüía que el lenguaje claro era una herramienta empresarial que produce beneficios económicos, clientes satisfechos, una mejor imagen corporativa y un mayor retorno del negocio. En el Reino Unido, las campañas lideradas por Plain English Campaign desde los años 80 apuntaban a mejorar la comprensión de contratos, documentos bancarios y textos legales, con la promesa de una administración más eficiente y menos onerosa para el erario público.

[4] No se puede olvidar que como ha planteado Marc Bayés (2023), la claridad no es simplemente una cualidad textual deseable, sino un constructo complejo y multidimensional que requiere ser abordado desde perspectivas interdisciplinares. Esta concepción permite entender su función no solo como herramienta comunicativa, sino como principio político y jurídico que incide en la relación entre ciudadanía y poder.

como herramientas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, véase Pereira, 2024). En cada una de estas experiencias confluyen actores de muy diversa naturaleza: cortes supremas, instituciones parlamentarias, ministerios, universidades, grupos de investigación, entes de control y organizaciones ciudadanas que, más que replicar o calcar trayectorias, buscan tejer una trama común desde hitos locales, en diálogo con sus propias realidades políticas y lingüísticas.

Dichas redes son, al mismo tiempo, espacios de formación, de incidencia y de producción conceptual. Aportes académicos como los de Bejarano y Bernal (2021), Perafán (2021), Poblete (2024), o Altamirano (2023) revelan que la región no ha sido un simple canal de transmisión, sino un nodo de transformación intelectual que ha fortalecido una conciencia compartida sobre la emergencia de un derecho a comprender. Lejos de asumir acríticamente los estándares anglosajones, se ha trabajado en la construcción de definiciones que respondan a la complejidad del español como lengua diversa y situada[5].

En paralelo, instituciones públicas como el Departamento Administrativo de la Función Pública en Colombia ha impulsado una estrategia nacional que reconoce la diversidad lingüística como un elemento central. Bajo la idea de "lenguajes comprensibles para una vida buena y bella", esta propuesta incluye a las lenguas indígenas, la lengua de señas, y otros modos de comunicación más allá del texto escrito. Así, el lenguaje claro se convierte en un acto de inclusión, en una forma de reconocer la pluralidad de las ciudadanías.

Esta clase de adaptaciones/innovaciones, tanto conceptuales como prácticas, no solo enriquecen el debate internacional sobre lenguaje claro, sino que tensionan —creativamente, por supuesto— las categorías tradicionales del movimiento global por un lenguaje claro. En especial, aquellas que se empeñan en profesionalizar la causa de la claridad bajo moldes foráneos estandarizados (Balmford, 2018) o en promover vibrantes mercados de consultoría para una industria de "aclarado" comunicativo, entusiastamente impulsada por los engranajes de la contratación pública.

En definitiva, la región latinoamericana —y en un sentido más amplio, la iberoamericana— está construyendo una comunidad de conocimiento con voz

[5] Al menos, mediante una breve nota a pie de página, que sirva señalar que Bejarano y Bernal, desde Colombia, han propuesto una definición que diferencia ente dimensión textual y dimensión oral del lenguaje claro, integrando nociones de transparencia, respeto y eficacia comunicativa. Claudia Poblete, desde Chile, ha planteado la necesidad de establecer estándares dentro del idioma, rechazando la traducción directa de criterios externos.

propia. Esta comunidad-red se encuentra en expansión, está integrada por autores y autoras que, desde diversas disciplinas —el derecho, la lingüística, la ciencia política, el diseño de políticas públicas, las ciencias sociales—, comparte un compromiso común: pensar, proponer y ensayar en torno a la claridad, tanto como objeto de estudio como horizonte normativo (para una revisión de las comunidades epistémicas del lenguaje claro, véase Arenas Arias, 2024). Esta comunidad sostiene la convicción de que, en términos de Cortina, "la claridad ya no es sólo la cortesía del filósofo, sino sobre todo un derecho de los ciudadanos, de los administrados, de los afectados por cuestiones jurídicas, de los pacientes, los consumidores, los lectores de periódicos y los navegantes en las redes del mundo virtual" (Cortina, 2024: 197)[6].

3. Lenguaje claro como dispositivo para profundizar la legitimidad democrática

En democracias caracterizadas por una creciente interdependencia, opacidad decisional, pérdida de inteligibilidad y pluralidad de actores, donde gobernar implica gestionar complejidades más que imponer certezas (Innerarity, 2020), *hablar en claro* no es un mero gesto comunicativo, es una forma de redistribuir el poder. Y el acceso al poder no puede seguir mediado por códigos cifrados, formularios incomprensibles o sentencias impenetrables.

En esta parte del trabajo, analizo y ejemplifico con un caso de estudio el lenguaje claro como una política que excede lo comunicacional para incidir di-

[6] Como una muestra representativa de esta comunidad epistémica, me permito mencionar el equipo que conforma el Grupo de Estudios sobre el Discurso Académico y Profesional (EDAP) de la Universidad de Barcelona, integrado principalmente por los/as académicos/as Estrella Montolío, Mar Forment, María Ángeles García Asensio, Fernando Polanco y Marc Bayés-Gil, todos ellos miembros, a su vez, de la Cátedra de Comunicación Clara Aplicada a las Administraciones Públicas de la Universidad de Barcelona y la Diputación de Barcelona. A esta red se suman figuras relevantes de otras instituciones: de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la profesora Iria da Cunha, y de la Universidad Pontificia de Comillas, la profesora Cristina Carretero. En el mismo sentido, ha de resaltarse el rol del Observatorio de Lenguaje Claro de la Universidad de Buenos Aires dirigido por la jueza Lorena Tula del Moral dentro de esta creciente comunidad. Este conjunto de actores —sin pretensión de exhaustividad— ilustra el dinamismo de una comunidad que ha contribuido de forma significativa a una reflexión interdisciplinar que articula teoría y práctica. En particular, la publicación de Montolío y Tascón (2020) propone una ampliación del concepto lenguaje claro hacia el de comunicación clara, con el fin de abordar de forma más integral y holística las múltiples dimensiones implicadas en los procesos de producción, recepción y mediación textual, comunicativa, oral y documental dentro de las Administraciones Públicas.

rectamente sobre la arquitectura democrática. Desde la teoría política, especialmente desde las corrientes contemporáneas del republicanismo y la democracia deliberativa, el lenguaje claro se presenta como un requisito de la calidad institucional y del buen gobierno. Es decir, no consiste —o no debe consistir— en una moda pasajera por estilizar los enunciados administrativos, sino de hacerlo legibles para que puedan ser apropiados por la ciudadanía.

A través de este lente, el lenguaje claro se inscribe en una genealogía de principios políticos con aire de familia que emparentan la legibilidad con la rendición de cuentas (Picci, 2018), la transparencia con la corresponsabilidad (Camacho, 2023) y la comprensión con la participación informada (Dahl, 1992).

Complementariamente, otros enfoques en teoría democrática —como el de Pierre Rosanvallon (2010; 2015)— han problematizado que uno de los desafíos de la democracia contemporánea consiste en articular nuevas formas de legitimidad más allá del sufragio: legitimidades que se apoyen en la imparcialidad, la reflexividad, y en particular, la proximidad. Esta última no se limita a una estética de la cercanía, exige una reorganización del vínculo representativo, donde la transparencia y la inteligibilidad devienen en condiciones materiales del gobierno representativo. "La proximidad apunta sobre todo a una nueva forma de gobernar, capaz de prestar atención a experiencias singulares y particulares. Se esfuerza por desarrollar políticas a través de la empatía y no de la abstracción de las normas" (Rosanvallon, 2010: 43). La claridad del lenguaje, en este marco, es una vía para esa reorganización: una forma de atender a lo particular, de renunciar a la retórica del privilegio, de reconocer que la autoridad no se refuerza con tecnicismos, sino con comprensión mutua. El lenguaje claro, entonces, opera como un factor de legitimación en sociedades donde la palabra pública ha sido históricamente capturada por las élites políticas, jurídicas e incluso económicas[7]. A vueltas con el teórico francés, buscar una legitimidad basada en la proximidad es proporcionar un nuevo lenguaje capaz de responder a

[7] Mientras escribo estas líneas, recuerdo los encendidos debates que, en distintos países, han acompañado las siempre sensibles reformas tributarias. Ya sea por su impacto en los precios de la canasta básica, en las declaraciones de renta o, en general, por su incidencia directa sobre los bolsillos ciudadanos, los impuestos suelen despertar resistencia, inquietud y desconfianza. En uno de esos debates, en Colombia en 2018, una parlamentaria alzó su voz para denunciar la opacidad técnica del proyecto y la escasa difusión pública de su contenido. Reclamó, con razón, que, si los tributos afectan a toda la ciudadanía, su comprensión no puede estar reservada a unos pocos expertos. Los ciudadanos tienen derecho a entender qué se decide, quién decide, con qué criterios y cómo pueden incidir en ese proceso. El discurso tributario, lejos de ser un dominio exclusivo de iniciados, debe inscribirse en una lógica de accesibilidad democrática. A la vieja usanza del constitucionalismo ilustrado, si no hay impuestos sin representación, también debería defenderse que no hay legitimidad sin comprensión.

las crecientes expectativas de los ciudadanos de que la democracia supere las elecciones periódicas y hable a toda la sociedad, no sólo a la mayoría.

Este enfoque puede leerse en diálogo con aportes clásicos como el de Robert Dahl, que ha insistido en que la deliberación informada es condición básica para la autodeterminación colectiva. Pero la información no es suficiente si no puede ser apropiada. La comprensión ("ilustrada", en términos de Dahl) es, en este sentido, un prerrequisito para la participación. No hay deliberación legítima sin lenguaje compartido. Desde esta perspectiva, el lenguaje claro no busca la "simplificación tranquilizadora de lo complejo" (Innerarity, 2020); busca, más bien, construir estructuras de comunicación que hagan esa complejidad transitable y tratar a la ciudadanía como agente capaz de entender, en medio de los complejos entramados sociales y políticos, qué se decide, cómo se decide, con qué fundamentos y por quién.

Cuando se habla de "legibilidad estatal" (Scott, 1998) se apela a la idea de que es posible concebir y construir un tipo de institucionalidad que se hace visible y comprensible en sus reglas, procedimientos y decisiones. En el mismo plano de la transparencia y el acceso a la información, está la inteligibilidad del funcionamiento estatal. Y en la era de la gobernanza algorítmica, el asunto eleva al más alto nivel de relevancia pues "a través del sesgo y la manipulación que explota la psicología humana, la IA también discrimina y causa impacto en las personas sin que sus resultados sean explicables... basándose en el *big data* hay personas a las que no se les conceden créditos o empleos debido a su trasfondo étnico o a su código postal, a veces sin explicación y, a menudo, manteniendo la segregación, desigualdad y pobreza" (Coeckelbergh, 2024: 57-58).

El lenguaje claro es uno de los instrumentos fundamentales para la construcción de esa legibilidad. Formular normas, trámites, convocatorias y resoluciones, e incluso comunicar decisiones producidas por sistemas de decisión automatizadas (SDA) basados o no en algoritmos, en un lenguaje comprensible permite que la ciudadanía no solo acceda a la información, sino que pueda usarla, evaluarla y cuestionarla. En ese sentido, el lenguaje claro no se limita a informar, configura las condiciones para el control y la disputa democrática.

Pongamos, por ejemplo, el caso de Víctor, un vendedor informal del suroccidente de Colombia (Ibagué)[8]. Víctor había sido objeto de una denuncia policial

[8] El caso de Víctor Guerrero ha sido ampliamente documentado en prensa escrita y artículos de opinión, siendo un referente reciente en la discusión sobre el derecho al lenguaje claro. Véase: El Tiempo (28 de agosto de 2024). Por orden de la Corte Constitucional, los procesos policivos deben realizarse usando un lenguaje claro y comprensible. Está disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/cor-

por supuesta ocupación indebida del espacio público. Durante el proceso, las autoridades utilizaron un lenguaje tan técnico y complejo que Víctor no logró comprender completamente lo que se le exigía y reclamaba; como resultado, aceptó responsabilidades y compromisos sin una comprensión clara de sus implicaciones. Su caso escaló en los tribunales de justicia y se resolvió mediante la sentencia T-311 por la Corte Constitucional colombiana resultando paradigmático. No solo porque la sentencia reconoció, de manera implícita, el derecho a comprender como parte del derecho al debido proceso, sino porque puso en evidencia lo que suele quedar fuera de los análisis jurídicos: que la incomprensión institucional puede tener efectos tan lesivos como la injusticia misma.

La Corte Constitucional analizó concretamente una actuación de la Policía Nacional en la que se impuso una medida sancionatoria a un ciudadano en condición de informalidad laboral, sin que mediara una explicación adecuada, inteligible y oportuna. El ciudadano —Víctor— no pudo ejercer su "derecho a la defensa"[9] porque no comprendió todas las notificaciones del procedimiento, mismas que estaban expresadas en los términos de un ingeniero especializado.

---

tes/por-orden-de-la-corte-constitucional-los-procesos-policivos-se-llevaran-cabo-usando-un-lenguaje-claro-y-comprensible-3376009. Las entidades territoriales (ayuntamientos) también se han hecho eco de este caso: Alcaldía de Cali (13 de noviembre de 2024). Autoridades deben utilizar lenguaje claro en procesos sancionatorios. Disponible en: https://intranet.cali.gov.co/2024/11/13/autoridades-deben-utilizar-lenguaje-claro-en-procesos-sancionatorios-para-que-acusados-comprendan-decisiones-adoptadas-en-su-contra/. Finalmente, Ámbito Jurídico (26 de agosto de 2024). El lenguaje claro es un elemento del debido proceso: Corte. Disponible en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/procesal/constitucional-y-derechos-humanos/el-lenguaje-claro-es-un-elemento-del-debido.

[9] Sobre el derecho a la defensa en España, véase la normativa recientemente aprobada — Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa—, que incorpora explícitamente el derecho a un lenguaje claro: Artículo 9. Derecho a un lenguaje claro en los actos, resoluciones y comunicaciones procesales. 1. Los actos y comunicaciones procesales se redactarán en lenguaje claro, de manera sencilla y accesible universalmente, de forma que permitan conocer a sus destinatarios el objeto y consecuencias del acto procesal comunicado. 2. Las resoluciones judiciales, las del Ministerio Fiscal y las dictadas por los letrados de la Administración de Justicia estarán redactadas en un lenguaje claro, de manera sencilla y comprensible, de forma que puedan ser comprendidas por su destinatario, teniendo en cuenta sus características personales y necesidades concretas, sin perjuicio de la necesidad de utilizar el lenguaje técnico-jurídico para garantizar la precisión y calidad de aquellas. En el caso de personas con discapacidad con dificultades de comprensión, para la adaptación de oficio de actos de comunicación y de resoluciones judiciales las Administraciones de Justicia correspondientes utilizarán los medios o metodologías que mejor se adapten a las necesidades de la persona. 3. El lenguaje se adaptará específicamente para menores de edad cuando sean los destinatarios de los actos, comunicaciones y resoluciones referidas en los dos apartados anteriores. Esta adaptación se realizará aunque los menores cuenten con asistencia letrada y con la representación de sus progenitores, tutores o defensores judiciales. 4. Las juezas, jueces, magistradas y magistrados velarán por la salvaguardia de este derecho, en particular en los interrogatorios y declaraciones.

La sentencia de la Corte fue bastante contundente en este sentido: "la falta de claridad en las actuaciones administrativas genera una violación del debido proceso cuando se hace materialmente imposible comprenderlas y cuando se emplea un lenguaje que *impide controvertir* las decisiones administrativas". Subrayo con cursiva las palabras "impide controvertir" porque creo que encajan muy bien con la línea argumental que he venido tratando de esbozar: lo que no se entiende no se puede disputar, y lo que no se puede disputar, termina imponiéndose.

En su análisis de fondo, la Corte concluyó que el lenguaje claro no es una alternativa dentro del derecho administrativo sino una condición necesaria del Estado de Derecho. Y evocando su propia línea jurisprudencial, recalcó que "la publicidad que se refleja en la motivación [de una decisión] constituye una condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de Derecho, pues es claro que la sociedad en general y el administrado en particular tienen derecho a estar informados no sólo de las decisiones adoptadas por los poderes públicos, sino a conocer con claridad las razones que le han servido de sustento" (véase también, sentencia SU-917 de 2010). La incomprensión, advirtió la Corte, genera desigualdad procesal y lesiona el principio de publicidad de los actos administrativos.

La relevancia de esta decisión trasciende el caso concreto. Establece un precedente jurídico y simbólico de alcance regional, al estrechar la relación del lenguaje claro y el derecho a comprender que le acompaña con el principio de legalidad, el derecho a la defensa, así como con la posibilidad de disputar sobre la base de un entendimiento procedimental oportuno. Además, la sentencia T-311 de 2024 (magistrada ponente Natalia Ángel) posiciona a Colombia como uno de los pocos países iberoamericanos que con evidente rotundidad eleva el lenguaje claro a la categoría de garantía constitucional. Este tipo de decisiones judiciales marcan un giro en el que se ha venido insistiendo en este texto: el lenguaje claro no es una recomendación estilística sino una obligación legal y constitucional. Es la condición mínima para que el contrato social mantenga una vigencia real.

4. Lenguaje claro como garantía de autonomía

En un continente marcado por desigualdades persistentes y formas de exclusión que, más que evidentes, suelen ser institucionalmente normalizadas, las barreras que impiden el acceso pleno a los derechos rara vez se presentan como tales.

En ocasiones, adoptan la forma de un procedimiento incomprensible, de un formulario críptico, de una notificación escrita en jerga técnica, en *burocratés*, según Montolío (2023).

Un lenguaje deliberadamente oscuro, cuando se institucionaliza en prácticas administrativas, no solo impide comprender: impide elegir, tomar decisiones con certeza, interactuar con seguridad con el aparato estatal. Por ello, las políticas públicas —especialmente las más vinculadas al Estado de Bienestar— que no son comprensibles para sus destinatarios no fracasan simplemente en su propósito redistributivo; también lesionan la libertad económica de los sectores menos favorecidos. La literatura especializada ha hecho constar que la complejidad administrativa actúa como un sofisticado mecanismo de selección social (Herd y Moynihan, 2018; Roseth, Cuesta y Reyes, 2018). Las personas con menor escolarización, menos disponibilidad temporal, recursos tecnológicos limitados o habilidades lecto-escriturales más restringidas, enfrentan mayores costos —materiales, cognitivos y emocionales— para interactuar con el Estado. En muchos casos, esta desigualdad se traduce en renuncia: el derecho existe, pero no se reclama.

Este fenómeno, técnicamente denominado *non take-up*, refiere a la no-utilización de los beneficios públicos por parte de quienes tienen derecho a ellos. En países como España, más del 50% de los hogares potencialmente beneficiarios del Ingreso Mínimo Vital (IMV) no acceden a él por desconocimiento, desinformación o incomprensión del procedimiento. En América Latina la situación también es crítica: en Argentina, por ejemplo, más de la mitad de los hogares elegibles para la Asignación Universal por Hijo (AUH) no realizan el trámite correspondiente, entre otras razones, por la dificultad para llevarlo a cabo. Las razones son múltiples, pero una sobresale con persistencia: la incomprensión de los entramados burocráticos, de los requisitos, de los tiempos, de las condiciones... Si el pueblo no comprende, el gobierno —por la vía de los hechos— no lo atiende. En otras palabras, la incomprensión como exclusión.

Allí donde los procedimientos administrativos se tornan pruebas de resistencia obligando, incluso, a "renunciar, tirar la toalla o pagar un soborno" (BID, 2018), donde la ciudadanía debe descifrar cada trámite como si se enfrentara a una yincana, la claridad se convierte en una forma de reparación institucional. Incorporar el lenguaje claro en la arquitectura del Estado equivale a desactivar una de las formas más sofisticadas de dominación contemporánea: aquella que margina sin necesidad de violencia explícita, a través de la incomprensión sistemática de reglas y procedimientos.

Como ha desarrollado la literatura republicana (ettit, 1999), esta forma de poder no se ejerce mediante órdenes visibles entre individuos, sino a través de estructuras impersonales que filtran el acceso al Estado y a sus promesas. Frente a ello, pensar el lenguaje claro como política pública no se limita a simplificar trámites o facilitar beneficios: implica reconocer el derecho ciudadano a comprender y ser comprendido, es decir, su dignidad epistémica como base de una ciudadanía efectiva.

Conviene advertir, sin embargo, que esa dominación no siempre responde a una intención consciente. En muchos casos, quienes producen estos textos tampoco han sido formados para hacerlo con claridad. El lenguaje oscuro también es el reflejo de una carencia estructural. Funcionarios bien intencionados, pero inmersos en culturas organizacionales que valoran la complejidad como sinónimo de rigor, terminan reproduciendo formas de comunicación opacas sin advertir su potencial excluyente. Se configura entonces un círculo vicioso: el Estado comunica mal, no necesariamente por mala fe, sino porque no sabe —o no puede— hacerlo mejor. Romper con esta lógica exige construir capacidades institucionales: formar, evaluar, rediseñar y profesionalizar la comunicación pública con criterios de claridad y equidad.

5. Una hoja de ruta iberoamericana para el lenguaje claro

Como anticipaba en la introducción, a partir de los elementos desarrollados en este trabajo, propongo avanzar en el fortalecimiento de una hoja de ruta iberoamericana que institucionalice el lenguaje claro como política pública esencial para las democracias de la región. Se trata de concebir una política capaz de revitalizar la legitimidad del pacto social que las sustenta, de ampliar los márgenes de participación y disputa democrática y, cómo no, de robustecer las capacidades administrativas e institucionales en favor de una gobernanza más transparente, clara y accesible.

Parto de la idea de que el recorrido del lenguaje claro en la región es elocuente: ha pasado de la inspiración extranjera a la construcción de una agenda propia, con principios, redes, metodologías y casos destacados que dan cuenta de su consolidación. Pero el desafío actual no es seguir promoviendo "buenas prácticas", sino convertirlas en políticas públicas sostenibles, replicables y evaluables. Por tanto, esta breve hoja de ruta —que también concibo como un listado de conclusiones— tienden a proyectar el futuro del len-

guaje claro como parte de la columna vertebral de una administración pública legítima... y legible.

1) Reconocimiento del derecho a comprender como principio normativo o regulativo. Conviene elevar el lenguaje claro y —el derecho "emergente" a comprender que le acompaña (Arenas Arias, 2018)— a una categoría jurídica suficiente con sus correspondientes garantías vinculadas al debido proceso, a la participación, al acceso a la justicia y a la información pública. También es viable incorporarlo como componente explícito en las evaluaciones de impacto y en las auditorías de las políticas públicas, a fin de evaluar el grado de "comprensibilidad" entre las poblaciones objetivo.

2) De buenas prácticas a políticas públicas. Muchos de los avances regionales han dependido de equipos comprometidos, funcionarios visionarios o liderazgos muy puntuales. Es el momento de que el lenguaje claro sea asumido como una política con sus respectivos diseños y estándares institucionales al interior de todos los niveles territoriales y sectoriales del gobierno; incorporado en protocolos de trámites, servicios digitales, sentencias, convocatorias y actos administrativos.

3) Construir capacidades institucionales. Una política sin capacidades no es sostenible y la del lenguaje claro también requiere de instituciones que sepan producirlo, evaluarlo y exigir. Ello implica formación en el funcionariado público, creación de unidades técnicas especializadas dentro de los organismos del Estado, reformar planes de estudio en escuelas de derecho, comunicación y administración pública, así como fomentar equipos interdisciplinarios (jurídicos, comunicativo, social, diseño, tecnológicos) de cara a la fase de implementación.

4) Fortalecer redes regionales. La experiencia iberoamericana ha sido, desde sus inicios, profundamente colaborativa. Las redes establecidas han sido espacios de aprendizaje mutuo, de circulación de herramientas, de consolidación de un lenguaje compartido. Por ese motivo, y a propósito de la recientemente creada Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible, promovida por la RAE, se abre la posibilidad de impulsar declaraciones conjuntas como marcos regionales de referencia, coordinar estrategias de incidencia y monitoreo y, en fin, promover un multilateralismo del lenguaje claro que incluya —de forma genuinamente horizontal— gobiernos, sociedad civil, academia y organismos internacionales.

5) La inclusión en el centro. El lenguaje claro ha evolucionado conceptualmente hacia la comunicación clara y esto también debe vincularse con una agenda de equidad e inclusión social más robusta que implique la incorporación de elementos como: diversidad lingüística, territorial, digital y funcional; poblaciones con discapacidad, pueblos originarios, comunidades rurales, persones mayores y migrantes.

6) Medir para transformar. Finalmente, y como también suele decirse, lo que no se mide, no se mejora. ¿Cómo saber si una institución comunica con claridad? ¿Cómo saber si la comprensión ha mejorado? Seguir esta hoja de ruta exige indicadores para medir la comprensión efectiva a través de test con usuarios reales, siempre que sea posible, durante la puesta en práctica de las políticas y programas sociales. Se abren, pues, mecanismos para pensar en el diseño de estrategias que midan el impacto del lenguaje/comunicación claro/a sobre la participación, la satisfacción ciudadana y el cumplimiento normativo, así como el campo para el análisis comparado entre instituciones, regiones y países. En este proceso, las herramientas de inteligencia artificial generativa pueden desempeñar un rol complementario, facilitando la producción de versiones preliminares de textos más inteligibles, simulando escenarios de comprensión y ayudando a adaptar los mensajes institucionales a distintos perfiles ciudadanos. Lejos de sustituir la intervención humana, estos recursos pueden potenciarla, convirtiéndose en aliados estratégicos en la consolidación de una cultura administrativa más clara, inclusiva y orientada a derechos.

"A palabras oscuras, oídos sordos". Así podríamos reformular otra expresión del refranero popular para advertir que no debemos prestarnos al juego del enredo. Cuando el lenguaje del poder se vuelve oscuro y enrevesado, no solo se rompe el vínculo entre gobernantes y ciudadanos, sino que socava la posibilidad de una ciudadanía activa. En contextos donde el discurso institucional confunde en lugar de explicar, no hay espacios para la comprensión ni para la participación; solo queda abonado un terreno bastante fértil para la manipulación. Porque allí donde la gente no entiende lo que ocurre, otros deciden por ella, y el conocimiento —que debería ser un bien común— se convierte en herramienta de exclusión. Por eso, más que hablar para convencer, urge hablar para hacer comprender: no hay democracia sin claridad, ni libertad donde reina la opacidad.

Referencias bibliográficas

Altamirano, L. (2023): *Lenguaje claro y discurso juridico: Conceptos y herramientas para la administración de Justicia,* Córdoba, Ediciones Toledo.

Arenas Arias, G.J. (2018): "Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho)", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad,* (15), pp. 249-261.

— (2024): "Forjando una comunidad epistémica de un lenguaje para la transparencia", *Revista Española De La Transparencia*, (19), pp. 95-123.

Bayés-Gil, M. (2023): "Aproximación al constructo Claridad del Texto Escrito(CTE)", Sphera Publica. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación, 23 (II), pp. 45-63.

Bejarano Bejarano, D. E. y Bernal Chavez, J. A. (2020): "La definición de lenguaje claro a partir de unas breves consideraciones lingüísticas", en PERAFAN, B. (ed.), *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, pp. 23-52.

Bentham, J. (2000 [1843]): *Nomografía o el arte de redactar leyes,* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Camacho, R. (2023): "El lenguaje claro, una llave para abrir la transparencia", página web Transparencia i Govern Obert. Seccion: Sala de ponents. Disponible en: https://governobert.diba.cat/news/2023/03/16/llenguatge-clar-clau-per-obrir-transparencia.

Coeckelbergh, M. (2024): *Por qué la IA debilita la democracia y qué hacer al respecto*, Madrid, Cátedra.

Cortina, A. (2024): *¿Ética o ideología de la inteligencia artificial?: El eclipse de la razón comunicativa en una sociedad tecnologizada*, Barcelona, Paidós.

Dahl, R. (1992): *La democracia y sus críticos,* Barcelona, Paidós.

Innerarity, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI,* Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Kimble, J. (2012): *Writing for Dollars. Writing to Please. The case for Plain Language in Business, Government, and Law,* Durham, Carolina Academic Press.

Montolio, E. (2023): "La Administración somos todos, pero ¿nos habla a todos?", *El español en el mundo. Anuario del Instituto Cervantes 2023,* Madrid, Instituto Cervantes, pp. 247-268.

Montolio, E. y Tascon, M. (2020): *El derecho a entender. La comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía,* Madrid, Catarata.

O'Donnell, G. (1993): "Estado, Democratización y ciudadanía", Nueva Sociedad (182), pp. 62-87.

Pedraza, M. B. (2017): "El lenguaje claro: metas y fallas de una política de derechos", *Journal of Research Institute of United States Spanish,* pp. 1-14.

Perafan, B. (ed.) (2021): *Por el derecho a comprender. Lenguaje claro,* Bogotá, Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.

Pereira, S. (2024): "Las redes de lenguaje claro como herramienta para el fortalecimiento de las instituciones democráticas: la incipiente experiencia uruguaya", en Retegui, A. Y Rocca, F., *Lenguaje claro en Iberoamérica. Principios y prácticas*, Buenos Aires, La Ley, Thomson Reuters, pp. 569-578.

Pettit, P. (1999): *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno,* Barcelona, Paidós.

Poblete, C. y Fuenzalida, P. (2018): "Una mirada al uso de lenguaje claro en el ámbito judicial latinoamericano", *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 69, pp. 119-138.

Redish, J. (1985): "The Plain English Movement", en Greenbaum, Sidney, *The English Language Today*, Nueva York, Pergamon Institute of English, pp. 125-138.

Resina, J. (2020): "Sociedades enojadas: buscando las bases para nuevos acuerdos democráticos en América Latina", Documentos de Trabajo 31, Madrid, Fundación Carolina.

Rosanvallon, P. (2010): *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad,* Barcelona, Paidós.

— (2015): *El buen gobierno*. Buenos Aires, Manantial, 2015.

Roseth, B. *et al.* (2018): *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital,* New York, Banco Interamericano de Desarrollo.

Scott, J. (1998): *Seeing like State. How Certain Schemes to Improve Human Condition Have Failed,* New Haven, Yale University Press.

Seoane, J. (2024): "El lenguaje claro como exigencia democrática. Y tres incomodidades", en Arenas Arias, G J. y Wences, I. (coords.), *¿Cómo puede alguien cumplir una ley que nadie entiende? Estudios interdisciplinarios sobre lenguaje claro y cultura de la legalidad,* Madrid, Marcial Pons, pp. 55-71.

Wences, I. y Güemes, C. (2016): "Democracia republicana y confianza en América Latina: la esperanza que no llega, que no alcanza", *Andamios*, 13(30), pp. 13-37.

8. La inteligencia artificial en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas

Moisés Barrio Andrés

1. Introducción

La inteligencia artificial (IA) es uno de los motores clave en el proceso de transformación digital en el que nos encontramos inmersos. Con la progresiva digitalización de los activos y procesos físicos, la formidable disponibilidad de fuentes de datos debido al incremento de la conectividad y la cada vez mayor potencia de cálculo y procesamiento, nos enfrentamos al reto de adaptación a este nuevo escenario.

Los efectos positivos de la inteligencia artificial son innumerables. Tanto para el sector privado como para el público. La IA está mejorando las organizaciones, así como su gestión y procesos internos. Aparecen nuevos modelos de negocio, productos y servicios (Barrio Andrés, 2022). Y también para los Estados: predecibilidad de las decisiones administrativas y de las sentencias judiciales; sistemas objetivos de selección de empleados públicos; incremento de la protección policial; identificación de delincuentes; predictibilidad de defraudaciones e incumplimientos con la Hacienda Pública o la Seguridad Social, etc. (Vaquer Caballería, 2025). Pero también se han detectado efectos negativos: cualquiera de las ventajas enunciadas puede afectar a derechos individuales (Llano Alonso, 2024) como la intimidad, la protección de datos, la igualdad y la no discriminación, o puede provocar la destrucción de puestos de trabajo (Rodríguez-Piñero Royo, 2024), la confusión entre inocentes y delincuentes con un

mal uso de la biométrica, o incrementar la discriminación por diferentes circunstancias personales.

La inteligencia artificial apunta así a un escenario de liberación del ser humano respecto de los trabajos rutinarios susceptibles de ser prestados por algoritmos y nuevas oportunidades de actividad, negocio y especialización. Considerando las ventajas y, sobre todo, los riesgos que generan los sistemas de inteligencia artificial, son varias las iniciativas desarrolladas por organismos internacionales para adecuar su utilización a principios éticos, y más recientemente a normas jurídicas que aseguren el respeto a los derechos individuales que se conjugan en esta tecnología.

De este modo, hemos pasado de la mera regulación ética desprovista de sanción a la regulación jurídica, que Europa quiere liderar por medio del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Reglamento de inteligencia artificial, RIA o Artificial Intelligence Act)[1].

Así las cosas, antes de examinar su papel en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas debemos comenzar precisando qué es la inteligencia artificial.

La inteligencia artificial (IA), o para ser más exactos, el conjunto[2] de tecnologías agrupadas bajo este supraconcepto (*oberbegriff*), es notoriamente difícil de definir, y este rasgo ha sido tanto una ventaja como una rémora. La amplitud del término ha permitido que un conjunto muy extenso y dispar de técnicas sean agrupadas en esta disciplina, desde técnicas de aprendizaje automático con uso intensivo de datos (el popular *machine learning*), como las redes neuronales, hasta lógicas de deducción basadas en modelos. También se han incluido técnicas muy heterogéneas, que comprenden desde la estadística hasta el uso de modelos psicológicos de la mente.

Esta amalgama de tecnologías ha estimulado muchos debates sobre el concepto y capacidades de la IA. Aunque en algunos contextos estos debates son fecundos, también han originado bastante confusión, especialmente en ámbi-

---

[1] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

[2] La obra decana de la disciplina, de los profesores Russell y Norvig, tiene más de mil páginas para cubrir con buen detalle las más relevantes. Una visión más sintética la he desarrollado en Barrio Andrés, 2024a: 74 y ss.

tos no tecnológicos. En ocasiones, han llevado a algunas voces y a muchos ciudadanos a albergar expectativas o a expresar preocupaciones sobre la IA que no se basan en lo que la tecnología es capaz de hacer actualmente o en lo que podemos decir con seguridad que se logrará en los próximos decenios, sino en extrapolaciones que se asientan ante todo en temores y distopías.

Por tanto, y teniendo en cuenta mi doble faceta como programador y jurista, quiero destinar las próximas páginas a desentrañar el sentido y alcance real de la inteligencia artificial aportando luz en una materia particularmente atractiva a la par que abstrusa para poder calibrar su adecuada utilización por el sector público.

2. Origen y desarrollo de la inteligencia artificial

La IA es una tecnología *vintage*. Sus fundamentos académicos datan de mediados del siglo pasado. En concreto, el 31 de agosto de 1955, un grupo de investigadores de Estados Unidos redactó un breve documento en el que solicitaban financiación para un proyecto de investigación de verano para el curso siguiente. El proyecto generó grandes expectativas y sus proponentes predijeron que sería posible crear una máquina tan inteligente como un humano antes de finales de siglo. Además, en dicho documento[3] se sentaron las bases científicas de esta disciplina.

En él, sus promotores declararon lo siguiente:

> Proponemos que se lleve a cabo un estudio de la inteligencia artificial de dos meses de duración y con 10 personas durante el verano de 1956 en el Dartmouth College de Hanover, Nuevo Hampshire. El estudio se basará en la hipótesis de que todos los aspectos del aprendizaje o cualquier otra característica de la inteligencia pueden, en principio, describirse con tanta precisión que se puede hacer que una máquina los simule. Se intentará averiguar cómo hacer que las máquinas utilicen el lenguaje, formen abstracciones y conceptos, resuelvan tipos de problemas ahora reservados a los humanos y se mejoren a sí mismas. Creemos que se puede lograr un avance significativo en uno o más de estos problemas si un grupo de científicos cuidadosamente seleccionado trabaja en ello durante un verano.

[3] Disponible en: http://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html.

Esta reunión en Dartmouth se considera el acta fundacional de la IA. En ella se cimentaron las bases académicas de esta disciplina, enunciando las cuestiones que debían resolverse para crear máquinas que mostraran inteligencia. Además, generó mucho entusiasmo y revuelo, y consiguió financiación para varios años de estudios, en buena medida gracias a la confianza que se tenía en personas de la talla de sus promotores para obtener avances significativos en la disciplina. Esos años dorados (en un sentido casi literal) allanaron científicamente el camino de la IA. Desde 1955 hasta principios de la década de 1970, se crearon toda una serie de subcampos y se enunciaron los problemas y sus retos, incluyendo las diferentes formas de razonar, el inicio de la comprensión del lenguaje natural o los esbozos de las primeras redes neuronales. Por ejemplo, en 1966 se presentó el programa Eliza, cuyo objetivo era ser capaz de mantener una conversación de texto coherente con un usuario y que constituye el precursor de los actuales *chatbots* o robots conversacionales como ChatGPT.

Sin embargo, como también ha sucedido con otras tecnologías disruptivas, la expectación y el entusiasmo inicial no fueron acompañados de los resultados esperados, dado que sus cultivadores no pudieron abordar la mayoría de los problemas del mundo real. Ello fue debido tanto a las limitaciones del hardware y el software de la época, como, sobre todo, a la complejidad de las operaciones de cálculo necesarias y la capacidad de computación requerida (que no se podían conseguir con los sistemas entonces disponibles). Este fracaso condujo a lo que se conoció como el *primer invierno* de la IA. La comunidad, al principio deslumbrada por las afirmaciones grandilocuentes de sus promotores, acabó por desilusionarse con la inteligencia artificial y perdió la esperanza en su capacidad de producir resultados. La IA fue dejada de lado, la financiación se redujo y la atención se centró en otras cuestiones de la informática. Ahora bien, es importante remarcar que la investigación en IA no se detuvo totalmente durante este período. Es cierto que fue menos visible y que los recursos generales se redujeron, pero el interés se mantuvo, y discretas investigaciones siguieron tratando de resolver los mismos problemas.

Pero, por fortuna, en los años ochenta del siglo pasado hubo un resurgimiento, liderado por Estados Unidos y Japón. La IA había encontrado un problema que podía resolver para las empresas de una manera hacedera y donde los beneficios eran claros. Por aquel entonces, varios grupos de investigación, pero en particular el Proyecto de Programación Heurística de la Universidad de Stanford, llegaron a la conclusión de que, en lugar de intentar crear solucionadores de problemas generales, podían centrarse en ámbitos restringidos que re-

querían conocimientos expertos. Estos sistemas expertos o *expert systems* utilizaron toda la investigación realizada en las décadas anteriores sobre cómo codificar el conocimiento y razonar sobre él, y la aplicaron a casos de uso específicos dentro de campos restringidos (por ejemplo, evaluación del rendimiento de trabajadores, tasación de inmuebles o detección de virus informáticos).

A grandes rasgos, podemos describir los sistemas expertos como la combinación de la codificación del conocimiento como un conjunto de reglas y la creación de un motor de inferencia que puede tomar una descripción del estado de las cosas y derivar algunas conclusiones. De modo general, supone codificar una colección de reglas del tipo "si la temperatura es inferior a 18 grados, ponte un abrigo", y relaciones como "un plumas es un tipo de abrigo". Combinando un gran número de reglas y relaciones de este tipo, los sistemas expertos pueden reflejar los conocimientos altamente complejos de un experto humano en un campo específico y actuar como un asistente automático. A mediados de la década de 1980 ya existía toda una industria de empresas dedicadas a suministrar tecnología para ejecutar sistemas expertos.

Con los sistemas expertos, la IA volvía a estar en auge y tuvo un éxito relativo para diversas aplicaciones como el diagnóstico de fallos de sistemas industriales, la evaluación de riesgos, la planificación de acciones de vehículos autónomos, el mando de procesos en tiempo real, el control de misiones de un transbordador espacial o el diagnóstico médico, entre otras. No supuso, en cambio, un impacto general en la sociedad. Sin embargo, una vez más, la exageración se apoderó del sector. Se hicieron grandes afirmaciones y, aunque se construyó mucho software útil que se utilizó de forma efectiva en los sectores privado y público, de nuevo las expectativas se situaron demasiado altas. El resultado fue, otra vez, la caída de la industria y la desaparición de varias empresas del sector. La IA volvió a estar en crisis, y entonces se inauguró el *segundo invierno* de la inteligencia artificial.

Ante esta nueva crisis, los investigadores de la disciplina idearon una estrategia de supervivencia diferente. En lugar de declarar que se dedicaban a la IA, se centraron en hablar del subcampo específico en el que trabajaban. De este modo, a partir de la década de 1990 surgieron toda una serie de ramas diferentes, como los sistemas multiagente, la gestión del conocimiento, la gestión de reglas empresariales, el aprendizaje automático (el señalado *machine learning*), la planificación y otros más. Estas subdisciplinas van a seguir intentando construir máquinas con el objetivo de resolver los problemas de una manera mejor, pero sin insistir en el rasgo de inteligencia. Incluso los investigadores que

se centraban directamente en la tarea más difícil de todas, la de utilizar ordenadores para entender o recrear el comportamiento humano, bautizaron su campo como "computación cognitiva" o "ciencias cognitivas", en lugar de llamarlo investigación "en inteligencia artificial". Con esta operación de *restyling* van a conseguir nueva financiación y dejar atrás los prejuicios asociados al término IA.

A este nuevo progreso hay que sumar las relevantes mejoras en el hardware de los ordenadores comenzando con la generalización del ordenador personal (el PC), que han facilitado la progresiva aplicación de modelos matemáticos intensivos, con especial relevancia de los métodos de la teoría de la probabilidad y la decisión como son las redes bayesianas, la modelización estocástica, la optimización clásica y otros como los algoritmos genéticos y las redes neuronales. Dichos modelos matemáticos son la base de un sinfín de aplicaciones actuales como la traducción automática, el reconocimiento de voz, los sistemas de recomendación o clasificación crediticia, el coloreado de películas en blanco y negro, los vehículos autónomos, la creación por software de obras plásticas o musicales, el diagnóstico médico, los videojuegos, los metaversos, las aspiradoras autónomas, el hogar inteligente, la robótica, la fabricación inteligente, etc.

Por último, la evolución de estos métodos y la disponibilidad de grandes cantidades de datos y potencia de procesamiento han allanado el camino a técnicas de aprendizaje automático que apenas eran viables anteriormente. La idea básica subyacente consiste en alimentar un sistema con grandes cantidades de datos para que, con algún algoritmo, normalmente basado en métodos estadísticos, pueda derivar ("aprender") algunos patrones sobre los datos. Una vez identificados estos patrones, es posible hacer una predicción o tomar una decisión con nuevos datos. Ejemplos de estos sistemas son los perfiles de los usuarios que las grandes empresas van construyendo mientras navegamos por la Web, de manera que es posible predecir qué información debe ser mostrada, fundamentalmente en forma de anuncios o de contenidos digitales afines.

Desde finales de la década de 2000 hasta ahora, 2025, el entusiasmo por la IA parece haber alcanzado un punto álgido, pero la historia nos demuestra que deberá atemperarse una vez más, dadas las cuestiones técnicas aún no resueltas. Pero la conjunción de la inteligencia artificial con la robótica, el Internet de las Cosas (IoT), el *big data*, la computación en la nube y las tecnologías de registro distribuido a las que pertenece *blockchain*, hace que el panorama sea distinto. A mi juicio, podemos atisbar una etapa de crecimiento a largo plazo de la IA, y ésta se ha convertido ya en una necesidad permanente. La IA está dejando

de ser una aplicación novedosa que se introduce puntualmente en algunos productos más avanzados (o *smart*). En su lugar, es uno de los pilares fundamentales estructurales de todas las tecnologías que hacen posible el mundo digital y en cualquier país que utilice tecnología. El ejemplo de los *smartphones* es elocuente, dado que ya incorpora de serie hardware dedicado para procesar las operaciones de IA. Si se desconectaran estos componentes, no podríamos ni siquiera desbloquear los terminales (al imposibilitar el reconocimiento dactilar o facial).

A todo lo anterior debemos sumar un hito reciente, el de la democratización tecnológica de la inteligencia artificial. Hasta noviembre de 2015, era bastante costoso y caro acceder a estas herramientas. Sin embargo, ese mes Google publicó Tensor Flow[4] como herramienta de código abierto. Tensor Flow es la plataforma de este gigante tecnológico para crear aplicaciones de aprendizaje automático. Desde entonces, el espacio de código abierto de herramientas de IA se ha disparado. Hoy tenemos un nivel de acceso sin precedentes a servicios sofisticados de aprendizaje automático a través de interfaces de programación de aplicaciones simplificadas (las API). Amazon, Microsoft, Google, Facebook/Meta, OpenAI, IBM y muchos otros colosos tecnológicos ofrecen acceso a sus herramientas, permitiendo a las organizaciones cargar datos, entrenar modelos y desplegar soluciones dentro de sus propias aplicaciones y sistemas. Esta democratización de la IA ha permitido la eclosión, desde noviembre de 2022, de los sistemas y modelos de IA de uso general (los técnicamente denominados "modelos fundacionales" o "modelos de base" [*foundation models*]), que ha hecho posible la llamada IA generativa. Los sistemas y modelos de IA de uso general tienen una capacidad de generalidad significativa, es decir, la capacidad de cumplir de forma competente un importante número de tareas específicas y se integran en un gran número de sistemas de IA.

3. Concepto de inteligencia artificial

El término inteligencia "artificial" implica una distinción con respecto a la inteligencia "natural", la propia de los seres humanos, y se refiere a que el origen de la inteligencia es el resultado de un esfuerzo informático intencionado, en lugar de la inteligencia de una persona.

[4] Disponible en: https://www.tensorflow.org/.

Como hemos expuesto en la evolución histórica, principalmente existen dos enfoques básicos para la IA:

a) La IA basada en el conocimiento (*knowledge-based AI*), que trabaja con una representación simbólica explícita del conocimiento. En esta dirección, sus tecnologías utilizan un conocimiento extraído a partir de expertos humanos o documentos y lo representan de manera explícita y formal (por medio de ontologías, bases de conocimiento, modelos conceptuales...), de manera que se crea un algoritmo para razonar e inferir soluciones a problemas o consultas en un ámbito particular. Un ejemplo típico de este enfoque son los meritados sistemas expertos basados en reglas de los años 80 del siglo pasado. Así, el sistema MYCIN diagnosticaba infecciones de la sangre, como la meningitis o la bacteriemia, y recomendaba tratamientos con antibióticos. Su algoritmo utilizaba reglas (si-entonces) basadas en el conocimiento de expertos médicos.

b) La IA basada en datos (*data-driven AI*), más conocida como aprendizaje automático (el *machine learning*), se centra en el aprendizaje a partir de ejemplos o de la experiencia en el uso del sistema. Los datos observados representan información incompleta sobre los acontecimientos, y los algoritmos de aprendizaje tratan de generalizar esa información para hacer predicciones sobre los sucesos conocidos. No existe una representación explícita del conocimiento como en la dirección anterior. No utilizan causalidad, sino probabilidad. Sólo recientemente han sido viables porque requieren enormes cantidades de datos y recursos informáticos para ser eficaces, lo cual ha sido posible gracias a Internet y a la computación en la nube. Y es que el auge del *big data* está ligado al desarrollo actual del aprendizaje automático. Por ejemplo, así funcionan los sistemas de recomendación de Netflix, Spotify o YouTube, basados en algoritmos de filtrado colaborativo y *machine learning* para predecir intereses de los internautas.

Cada enfoque tiene sus propias ventajas y limitaciones. El aprendizaje automático es bastante apropiado en operaciones que requieren la identificación de patrones, como sucede en la visión artificial, reconocimiento del habla, robótica o detección de virus, entre otras. La IA basada en el conocimiento sigue siendo útil para tareas en campos específicos en los que el conocimiento y el razonamiento pueden estar bien sistematizados, como la resolución de problemas por parte de expertos. No obstante, en la práctica muchos sistemas inteligentes sue-

len utilizar diversos componentes provenientes de ambos enfoques, lo que se conoce como sistemas multiagentes (los *multi-agent systems* o MAS).

En todo caso, los ordenadores pueden realizar cálculos de modo mucho más rápido y exacto que los humanos, pero algunas tareas sencillas para nosotros, como reconocer una cara, comprender un chiste o caminar con dos piernas, han sido muy difíciles de llevar a cabo por las máquinas. Hoy en día se han cosechado avances en muchas de estas tareas, pero aún está lejos el día en el que una máquina esté en condiciones de realizarlas todas sin problemas como nosotros. La IA ha evolucionado hasta crear máquinas que pueden ganar el campeonato del mundo de ajedrez o del juego milenario Go, pero no son capaces de hacer tan bien todas las demás tareas que los humanos realizamos a diario. Es decir, la IA puede tener éxito para objetivos muy especializados, pero no para todos al mismo tiempo. Tener esta capacidad de lidiar con el mundo real como lo hacen los seres humanos es lo que se denomina inteligencia artificial general (IAG), que es el objetivo declarado de esta disciplina científica. Pero aún no se ha logrado.

A la hora de definir la inteligencia artificial, no existe una definición aceptada de forma unánime o mayoritaria. Ello es consecuencia de su historia turbulenta, en la que, como quedó expuesto en el epígrafe anterior, se sucedieron épocas de auge y de recesión. Como sabemos, entre los años 90 y los 2000 el término no estaba muy bien considerado en la academia. La situación cambió a raíz de la generalización de la subdisciplina del aprendizaje automático (el *machine learning*) y la necesidad de construir objetos inteligentes o *smart*.

En síntesis, la inteligencia artificial es un tipo de software (que puede ser integrado en un robot o en una máquina más sencilla) que es, hasta cierto punto, inteligente. El Diccionario de la RAE la define del siguiente modo:

> Disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico.

Una forma de comprender la IA es compararla con el software tradicional. Por ejemplo, prácticamente todos los operadores jurídicos escribimos textos mediante un programa informático de tratamiento de textos, como Microsoft Word, OpenOffice o Google Docs. Para comenzar se debe seleccionar la opción de crear un nuevo archivo, luego se escribe el texto, se va formateando con su encabezado y pie de página, negritas, cuadros de texto, etc. Por último, es pre-

ciso guardar el documento confeccionado en el archivo deseado. De este modo, es el usuario el que determina las acciones y el software tradicional ejecuta, en consecuencia, las rutinas y los procedimientos necesarios en cada opción del programa de tratamiento de textos.

Por el contrario, en un sistema de IA es el propio software quien toma todas las decisiones en lugar del usuario. La IA es quien confeccionaría todo el documento sin intervención de la persona. Así ya sucede en los sistemas automáticos de recomendación de contenidos presentes en la mayoría de las plataformas digitales. Sus programas han analizado los contenidos de la plataforma, han elaborado un perfil de cada usuario (que incluye sus gustos, hábitos y nivel de renta) y por ello son capaces de proporcionar directamente un contenido de interés. De este modo, aquí encontramos el rasgo distintivo entre un software tradicional y un software que utiliza IA: *quien* decide. En el software tradicional decide el usuario, pero en el software que utiliza IA lo hace directamente el programa informático. Este software inteligente es quien, de forma directa y automática, adopta la decisión para actuar. Tomar decisiones implica la capacidad de razonar. Y como el software que utiliza IA toma decisiones, puede fallar igualmente. Por lo tanto, un programa de IA tiene que gestionar la realización de acciones con éxito, pero también hacer frente a los fallos. Por eso, y para mejorar su rendimiento, los programas informáticos que utilizan IA aprenden de sus fracasos y de sus éxitos.

A largo plazo, la IA pretende dotar a las máquinas de capacidades más avanzadas, como la creatividad y la inteligencia interpersonal. De momento, como ya hemos apuntado, aunque es posible hacer que un sistema inteligente funcione muy bien en un aspecto (la llamada IA "débil"), la IA está todavía lejos de emular la capacidad de los seres humanos de moverse por el mundo, interactuar de muchas maneras diferentes con distintos tipos de personas, animales y objetos, definir nuevas metas y preguntarse por el sentido de la vida. Esta última es la llamada IA "fuerte", también conocida como inteligencia artificial "general" (IAG), que no está disponible. Si surgirá o no una IA fuerte es algo muy discutido en la comunidad científica y su examen pormenorizado excede los contornos de este capítulo.

4. La regulación de la inteligencia artificial en la Unión Europea

Las administraciones públicas requieren disponer de información para llevar a cabo sus políticas públicas, ya sea en materia de regulación, de adoptar decisio-

nes o de prestar servicios públicos. Un reproche habitual al funcionamiento de los poderes públicos es la lentitud en su reacción ante problemas de los ciudadanos. Con la IA es fácilmente superable esa recriminación.

Ahora bien, los investigadores han demostrado que numerosos sistemas de IA son arriesgados. En otro trabajo (Barrio Andrés, 2020) me he ocupado también de los "absurdos algorítmicos". Dado que los sistemas de IA basados en aprendizaje automático realizan predicciones probabilísticas sobre el futuro, estos programas pueden cometer errores sobre las situaciones ambiguas que intentan predecir. Del mismo modo, las probabilidades son necesariamente generalizadas y los casos excepcionales son sistemáticamente ignorados. Los estudios también han demostrado que las capacidades de predicción de la IA pueden ser exageradas. La opacidad de la IA hace que los sistemas algorítmicos sean difíciles de auditar y responsabilizar.

Los sistemas de IA también incentivan la vigilancia y la recopilación desmesurada de datos porque necesitan grandes conjuntos de información para el entrenamiento y el funcionamiento de los modelos. Esto auspicia prácticas que invaden la intimidad y erosionan las normas de protección de datos. Por último, los sistemas de IA tienen sesgos. Operan sobre la base del *corpus* de datos en el que han sido programados y, por lo tanto, los datos que están sesgados en origen, por ejemplo, según la raza, la nacionalidad, el sexo o las brechas socioeconómicas, conducirán a resultados discriminatorios en las decisiones de la IA (Barrio Andrés, 2025).

Por eso, la doctrina en todos los sistemas jurídicos nos venimos ocupando de juridificar la IA y establecer garantías en sus herramientas, especialmente cuando atentan o menoscaban los derechos fundamentales.

Así, se han propuesto la transparencia en el uso de estos sistemas, las evaluaciones de impacto, las declaraciones de conformidad, los sistemas de auditoría y supervisión pública externa, la determinación *ex lege* de usos prohibidos y de instrumentos frente a la discriminación algorítmica, la implantación de mecanismos de explicabilidad de las decisiones, la accesibilidad del código fuente, los entornos controlados de pruebas o *sandboxes*, el control humano (*human-in-the-loop*), la instauración de procedimientos de impugnación y revisión de las decisiones, entre otras salvaguardas. Buena parte de estas garantías están recogidas en el señalado Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (RIA en lo sucesivo).

El RIA[5] ha positivizado un marco regulatorio horizontal —es decir, no limitado a sectores concretos—, y da una respuesta proporcional al riesgo generado por los sistemas de IA.

El Reglamento pretende desarrollar un ecosistema de confianza mediante la proposición de un marco jurídico destinado a lograr que la IA sea fiable y respete el Derecho. La norma se basa en los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea, y tiene por objeto inspirar confianza a los ciudadanos y otros usuarios para que adopten soluciones basadas en la IA, al tiempo que se trata de animar a las empresas a que desarrollen este tipo de soluciones. La inteligencia artificial debe ser un instrumento para las personas y una fuerza positiva en la sociedad, y su fin último debe ser incrementar el bienestar humano.

Por ello, la nueva norma del Derecho de la Unión Europea regula la inteligencia artificial basándose en el riesgo y diferencia los sistemas de inteligencia artificial separando los prohibidos (porque generan riesgos inadmisibles y contravienen los valores de la Unión, incluida la vulneración de los derechos fundamentales), distinguiéndolos de los de riesgo alto, limitado o mínimo. Esta regulación europea, que sitúa en el centro a la persona humana, ya está sirviendo de modelo e inspiración a las regulaciones nacionales en América Latina que se están elaborando.

5. La regulación de la inteligencia artificial en España

España ha sido uno de los países que ha ido anticipándose, sistemáticamente, a la regulación de la IA, y he tenido la fortuna de participar en el diseño de los distintos instrumentos normativos.

El punto de arranque lo constituyó la Carta de Derechos Digitales, de 14 de julio de 2021, que si bien no es una norma jurídica, establece el programa de actuación del legislador sobre la base de los principios reconocidos en el numeral XXV, relativo a los "Derechos ante la inteligencia artificial".

Tras ello, el legislador estatal y autonómico han dictado diversas disposiciones ya de naturaleza jurídica al respecto.

De un modo central, y sin perjuicio de regulaciones autonómicas (Ley gallega 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia o Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso

[5] Sobre el mismo, me remito a Barrio Andrés, 2025, y Barrio Andrés (dir.), 2024b.

a la inteligencia artificial en Extremadura) o sectoriales (como la establecida para el ámbito de la Justicia en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo), podemos destacar de un modo principal tres normas.

Por una parte, la regulación de las actuaciones administrativas automatizadas en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y el artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, relativo a la inteligencia artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados.

Conforme al artículo 23 de la mencionada norma, las administraciones públicas que utilicen algoritmos para la toma de decisiones están obligadas a favorecer la puesta en marcha de mecanismos para que dichos algoritmos tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. Para ello, en estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio, mediante la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio, que debe resolverse, entre otras vías, mediante la transparencia algorítmica.

A renglón seguido, debemos citar el camino abierto por la figura del espacio controlado de pruebas o *sandbox* para la IA, a través del Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas de los sistemas de IA. El objeto de esta norma reguladora del *sandbox* español de IA es doble: por una parte, establece un entorno controlado de pruebas (o *sandbox* por su denominación habitual en inglés) para ensayar el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de algunos sistemas de inteligencia artificial que puedan suponer riesgos para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales de las personas; por otra, regula el procedimiento de selección de los sistemas y entidades que participarán en dicho entorno controlado de pruebas.

Como elemento de cierre, hay que citar a la futura ley para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial en España, en fase de tramitación a fecha de escribir estas líneas, y que tiene por objeto completar la regulación de las cuestiones fundamentales que el RIA remite a la regulación de los Estados miembros: así, fundamentalmente la regulación del régimen sancionador y la determinación de las autoridades competentes.

6. El uso de la inteligencia artificial en el sector público

La IA lleva un tiempo presente en el sector público de los países más avanzados. Esta utilización se vio impulsada especialmente desde el año 2016, cuando Estados Unidos, China y la Unión Europea comenzaron con la elaboración de estrategias para incorporar esta tecnología en múltiples áreas de la administración y como una necesidad para procesar y utilizar la gran cantidad de datos existente en el sector público. Con la llegada de la pandemia de la COVID-19, esta tendencia se aceleró aún más debido a la necesidad de seguir llevando a cabo las funciones públicas predominantemente con medios electrónicos ante las restricciones físicas que fueron implantadas.

Por ejemplo, entre los sistemas de IA del sector público en Estados Unidos podemos destacar los sistemas destinados a orientar a los agentes de policía hacia zonas potencialmente de alta criminalidad, así como a los inspectores de sanidad hacia establecimientos con probabilidades de infringir las normas de seguridad alimentaria. También se han incorporado sistemas de toma automatizada de decisiones administrativas en auditorías de declaraciones de impuestos, en la identificación de buques con probabilidades de incumplir la normativa pesquera y en la validación de solicitudes de incapacidad de la Seguridad Social.

En el ámbito de la Administración General del Estado de España, desde hace unos años la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) o la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) utilizan sistemas vitaminados con IA. También cabe citar la aplicación BOSCO para verificar los requisitos de los solicitantes para la atribución del bono social eléctrico, el sistema VeriPol —que estima la probabilidad de que una denuncia sea falsa—, o el sistema VioGén[6] —que señala la peligrosidad de posibles hombres maltratadores y puede acabar determinando las decisiones de prisión preventiva—.

De este modo, hoy la IA es utilizada en todos los ámbitos de actividad del sector público de todo país mínimamente avanzado. La mayoría de los nuevos proyectos de transformación digital utilizan la IA y las tecnologías asociadas con el fin de mejorar las prácticas internas de la administración y los procesos burocráticos, específicamente para ahorrar recursos, mejorar la eficiencia y los procedimientos administrativos, e incluso adoptar decisiones en las políticas públicas. Otra parte importante del uso de la IA en el sector público se enfoca

[6] Las críticas a las inconsistencias técnicas de su algoritmo, que he señalado en otro lugar (Barrio Andrés, 2025:57), han determinado que haya dejado de utilizarse desde el pasado mes de marzo de 2025.

en la provisión de servicios públicos personalizados (así, Carpeta Ciudadana o Carpeta Justicia en España). Finalmente, la IA es empleada con el objetivo de mejorar la interacción y la comunicación con los ciudadanos, especialmente a través de *chatbots* de atención al ciudadano (así, las herramientas de asistencia virtual de la Agencia Tributaria).

Sobre la base del concepto y marco normativo que hemos expuesto, cada Administración Pública u organismo o entidad vinculado o dependiente de la administración debería elaborar una estrategia de implementación de IA que comprenda, como mínimo, los siguientes ejes estratégicos que apunto teniendo en cuenta mi experiencia en las distintas asesorías que he llevado a cabo al respecto:

a) Garantizar el uso lícito de la IA. La entidad establecerá directrices para garantizar que la IA se utilice de manera ética, lícita y responsable en su ámbito de competencias y políticas públicas. Esto podría incluir la creación de un comité de IA para supervisar la implementación y funcionamiento de la IA en la organización.

b) Fomento de la investigación y el desarrollo en IA. La entidad podría colaborar con las universidades y los centros de investigación locales para fomentar la investigación y el desarrollo en IA. Por ejemplo, podría incluir la financiación de proyectos de I+D+i en IA o la creación de un centro de excelencia en IA.

c) Alfabetización digital. La entidad, quizás incluso en colaboración con las instituciones educativas locales, tendría que desarrollar programas de formación y capacitación en IA. El objetivo fundamental de estos programas es asegurar un despliegue informado de los sistemas de IA y tomar conciencia de las oportunidades y los riesgos que plantea la IA, así como de los perjuicios que puede causar (*ex* art. 3.56) RIA).

d) Implementar la IA en los servicios públicos. La entidad podría aplicar la IA para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, tanto a nivel interno como externo. A nivel interno, por ejemplo, podría utilizar la IA para mejorar la experiencia de uso de los servicios digitales y automatizar los procedimientos administrativos, especialmente los actos instrumentales e incluso los procedimientos reglados. A nivel de la prestación externa del servicio, la IA es crucial para mejorar las prestaciones públicas materiales: por ejemplo, optimizar la gestión de residuos, lograr la eficiencia energética o mejorar la planificación del transporte público.

e) Promover la IA en las empresas privadas. La entidad podría trabajar con el tejido de empresas que desarrollan su actividad en la localidad o provincia para fomentar el uso de la IA. Esto podría concretarse con la organización de talleres y seminarios sobre la IA, así como la creación de incentivos fiscales y subvenciones para las empresas que adopten la IA.

Una vez examinados estos ejes estratégicos, como cierre a nuestro estudio podemos apuntar una serie de áreas de implementación prioritaria de la IA en el sector público:

1) Mejorar la eficiencia, la calidad y la transparencia de los procesos administrativos y la atención a la ciudadanía.

2) Aprovechar el potencial de los datos para optimizar la toma de decisiones, la planificación y la evaluación *ex post* de las políticas públicas.

3) Impulsar la innovación y la competitividad de la localidad o provincia respectiva en los ámbitos económico, social y ambiental.

4) Fomentar la alfabetización, la participación y la confianza de los empleados públicos y de los ciudadanos en el uso de la IA.

5) Alinear la entidad con las normativas y estrategias nacionales y europeas sobre la IA.

Ahora bien, las administraciones públicas deben asimismo tener en cuenta que los riesgos presentes en el uso de la IA serán una constante, por lo que resulta necesario abordar su evaluación y clasificación, para poder realizar la adecuada gestión de dichos riesgos introduciendo las medidas de mitigación necesarias, siguiendo las reglas que ha positivizado el RIA. Porque no usar la IA no es una opción válida, el sector público tiene que aprovechar todas las oportunidades que la tecnología ofrece, en el momento actual y en el futuro, asegurando contar con un buen modelo de gobernanza de dicha tecnología que permita la mejora que, sin duda, permitirá, y para ello, será necesario minimizar la dimensión menos positiva, la de los riesgos para los ciudadanos y para sus derechos (Campos Acuña, 2025).

7. Conclusión

De todo lo expuesto, cabe subrayar que los derechos y garantías de los ciudadanos en su relación jurídica y material con los poderes públicos no pueden verse menoscabados por el hecho de que se implemente la IA. La conquista que supuso el procedimiento administrativo y la relación jurídica basada en derechos y obligaciones sólo puede mantenerse intacta en un Estado de Derecho.

Por eso, los principales retos para el sector público pueden resumirse uno: integrar la inteligencia artificial, en todas sus dimensiones posibles, en el sistema jurídico-administrativo, de modo que, preservando sus potencialidades y, con ellas, las perspectivas que abre y los beneficios que promete (y, en parte, ya ha proporcionado), queden prevenidos los riesgos que simultáneamente comporta y evite o, al menos, minimice o mitigue sus consecuencias para el modelo europeo-nacional no solo de políticas públicas, sino, incluso, de producción de las Leyes que deben regirla.

Referencias bibliográficas

Barrio Andrés, M. (2020): "Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho", *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 82.

— (2022): "Modelos de negocio basados en datos, publicidad programática, inteligencia artificial y regulación: algunas reflexiones", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 36.

— (2024a): *Manual de Derecho digital*, Valencia, Tirant lo Blanch, 3ª ed.

— (2024b): "Las nuevas coordenadas del Derecho digital europeo", *Diálogos jurídicos. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, v. 9.

— (2024c): "Cuestiones actuales del Derecho de los Robots", *Teoría y Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, n.º 37.

— (2024d): "De nuevo sobre la persona robótica", *INTELETICA. Revista de Inteligencia Artificial, Ética y Sociedad*, n.º 1.

— (2025): *Reglamento UE de inteligencia artificial (Incluye los actos de desarrollo y ejecución de la AI Act)*, Madrid, Francis Lefebvre.

— (dir.) (2019): *Derecho de los Robots*, Madrid, Wolters Kluwer, 2ª ed.

— (dir.) (2024b): *Comentarios al Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial*, Madrid, La Ley.

Campos Acuña, M.ª C. (dir.) (2025): *Kit básico de despliegue de la Inteligencia Artificial en el Sector Público. Casos de uso reales y realistas*, Madrid, La Ley.

Cerrillo I Martínez, A. (dir.) (2022): *La administración digital*, Madrid, Dykinson.

Gamero Casado, E. (2016): "Panorama de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 175.

Güemes, C. (2020): "La corrupción y la (des)confianza como normas sociales: Cambio de enfoque, nuevas perspectivas", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad (R.I.T.I.)*, n.º 6, enero-abril.

Llano Alonso, F. H. (2024): "La ética de los algoritmos", *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, n.º 37.

Maldonado-Meléndez, M. A. (2025): *Transformación digital en el sector público latinoamericano*, Perú, Grijley.

Martín Delgado, I. (2009): "Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada", *Revista de Administración Pública*, n.º 180.

Rivero Ortega, R (2011): "Simplificación administrativa y administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de Servicios", *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 42.

Rodríguez-Piñero Royo, M. (2024): "Derecho del trabajo, inteligencia artificial y tutela de las personas", *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, n.º 37.

Valero Torrijos, J. (2019): "Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración", *Revista catalana de dret públic*, n.º 58.

Vaquer Caballería, M. (dir.) (2025): *La Actuación Administrativa Automatizada: sus claves jurídicas*, Valencia, Tirant lo Blanch.

9. Gubernamentalidad algorítmica en América Latina y el Caribe. Oportunidades y riesgos

Jenny Marcela Sánchez-Torres

Introducción

La integración de Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) como la inteligencia artificial (IA), el *big data* o el internet de las cosas (IoT), en la administración pública, ha impulsado nuevas formas de gobernar y ejercer poder. Latinoamérica y el Caribe (LAC) no han sido ajenas a esta tendencia. Por lo que este documento pretende reflexionar alrededor de las siguientes preguntas ¿Qué es y cómo opera la gubernamentalidad algorítmica en LAC? ¿A qué oportunidades estratégicas y peligros se ha de prestar atención? Para ello, se ha estructurado en cuatro secciones, incluida esta primera sección; una segunda de conceptualización de gobierno digital, gobernanza digital y gubernamentalidad algorítmica; una tercera que da respuesta a las preguntas; y, una final de conclusiones.

1. Gobierno digital, gobernanza digital y gubernamentalidad algorítmica

El uso de las TIC ha impactado la forma cómo la administración pública opera, interactúa con la ciudadanía y gestiona políticas públicas. En este contexto, primero se describen el *e-government* o gobierno digital, la gobernanza digital, para luego, presentar y comprender mejor la gubernamentalidad algorítmica.

1.1. Del e-government al gobierno inteligente

El uso de las TIC en la administración pública se ha dado en tres etapas:

Primera. Promoción del *e-government* (1990-2005): buscó mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a la ciudadanía y empresas servicios públicos accesibles, con calidad y transparencia, digitalizando procesos existentes (Katz y Hilbert, 2003; Sánchez-Torres y Miles, 2017). En particular, en LAC se diseñaron estrategias nacionales para promoción e implementación del *e-government*, con la digitalización de procesos y servicios básicos, aunque con una interacción limitada entre la administración y la ciudadanía (Sánchez-Torres, 2006).

Segunda. Expansión del gobierno digital (2005-2015): el gobierno digital (*digital government* en inglés) se transformó al integrar las TIC con un rediseño de políticas, servicios, procesos y cultura organizacional. Esta transformación permitió una administración pública más eficiente, flexible orientada al ciudadano con servicios públicos más personalizados, y de menor costo que generan valor público[1], y fortalecen la capacidad estatal (Janowski, 2015). Además, se promovió una interacción más activa entre la administración pública y la ciudadanía, las empresas y otros actores sociales, haciendo más participativa y transparente la gestión gubernamental. En esta etapa, varios países de la región impulsaron iniciativas como plataformas de datos abiertos para auditoría ciudadana[2], mecanismos de participación en línea[3] y el fortalecimiento del rol del *Chief Information Officer* (Naser y Concha, 2013; Sánchez-Torres *et al.,* 2016). Estas acciones reflejan una evolución hacia modelos de gobernanza digital colaborativa e inclusiva.

Tercera. Sentando las bases del gobierno inteligente (2015-presente): tecnologías como la IA, *blockchain*, *big data*, IoT o los sistemas ciberfísicos, entre otros, integrados en la administración pública dan paso al gobierno inteligente (*smart*

---

[1] El valor público, aunque carece de una definición unánime en la literatura, se entiende como los impactos económicos, sociales, ambientales, entre otros, que benefician al conjunto de la sociedad, dependiendo de la perspectiva de cada parte interesada (Fukumoto y Bozeman, 2019; Naser, 2021).

[2] Algunos ejemplos son los portales de datos abiertos de Argentina (https://datos.gob.ar/), Brasil (https://dados.gov.br/home), Chile (https://datos.gob.cl/), Colombia (https://www.datos.gov.co/), México (https://www.datos.gob.mx/).

[3] El portal Urna de cristal en Colombia: https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Iniciativas/Urna-de-Cristal/ es un ejemplo.

government en inglés), donde la administración aprende de los datos, se anticipa a las necesidades de la ciudadanía, optimiza recursos y toma decisiones en tiempo real (Criado y Gil-Garcia, 2019).

La IA merece una mayor atención, por su crecimiento exponencial en múltiples sectores en el ámbito global. Aunque en la comunidad académica no hay consenso sobre una única definición para la IA (Russell *et al.*, 2022; van Noordt y Misuraca, 2022), para efectos de este capítulo, la IA es entendida como parte de las TIC, se trata de algoritmos (que pueden conformar sistemas computacionales) que capturan, almacenan, procesan y difunden grandes cantidades de datos, en diversos formatos, que gracias a la capacidad de cómputo pueden simular el razonamiento, el aprendizaje y la resolución de problemas, de los seres humanos.

Varios estudios, en el ámbito global como en LAC, analizan cómo el uso de la IA en la administración pública ha permitido mejorar la eficiencia operativa y reducir costos (Corporación Andina de Fomento, 2021; van Noordt y Misuraca, 2022). Otros estudios señalan que la IA puede optimizar la toma de decisiones y mejorar la prestación de servicios públicos, gracias al análisis de grandes volúmenes de datos y, que si además se combina con IoT, puede ser en tiempo real (Criado y Gil-Garcia, 2019).

Según Criado y Gil-Garcia, (2019) en la transición del gobierno digital al gobierno "inteligente" no basta con la integración de las TIC o la IA en la administración pública. Se requieren tres elementos: generar valor público, fortalecer la administración con transparencia, innovación y cocreación, y asegurar equidad e inclusión para poblaciones vulnerables en la prestación de servicios públicos apoyados en TIC e IA.

Aunque la mayoría de los países de LAC han avanzado en el diseño e implementación de estrategias nacionales de IA, incluso algunos ya cuentan con estrategias en su segunda generación[4], muchas de estas siguen modelos externos, carecen de enfoques transformadores y evitan abordar temas como la soberanía de datos. Si bien se reconocen elementos clave como la infraestructura digital, la gobernanza y el desarrollo de capacidades humanas, estos son abor-

[4] Por ejemplo: Colombia: Política Nacional de Inteligencia Artificial. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf. Brasil: Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028. Disponible en: https://www.gov.br/lncc/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias-1/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-2024-2028.
México: Estrategia de IA de México con una visión hacia el año 2030. Disponible en: https://www.ania.org.mx/_files/ugd/447d95_ae0e425d83644651bd19ab4acdfd9007.pdf.

dados de manera limitada o tardía. Además, las estrategias de IA no se articulan con políticas de desarrollo industrial ni con agendas de soberanía tecnológica, lo que restringe su potencial para generar cambios estructurales profundos. Pese a ello, la dependencia de IA en los datos ofrece una oportunidad para crear modelos que atiendan realidades regionales y reduzcan desigualdades, y, permitan ir construyendo las bases del gobierno inteligente en la región (Zambrano y Sánchez-Torres, 2021). A su vez, diversas entidades gubernamentales nacionales, regionales y locales han implementado diferentes proyectos de IA que buscan resolver desafíos sociales en sectores como salud, educación, empleo, gestión pública, género, inclusión e infraestructura. Estas iniciativas, generalmente, cuentan con el apoyo de organismos multilaterales como el BID[5], o CAF[6].

1.2. Gobernanza digital

La gobernanza[7] digital, en este capítulo, es entendida como el proceso para establecer políticas públicas y articular la administración pública con ciudadanía, empresas y demás actores, para implementar planes y estrategias de gobierno digital (Naser, 2021). Este concepto es más amplio que el de gobierno digital.

La gobernanza digital enfrenta nuevos retos ante el avance del gobierno inteligente. Sin embargo, pareciese que la inclusión de la IA en la administración pública ignora los aprendizajes previos de la integración de las TIC durante las últimas tres décadas. Estos aprendizajes incluyen aspectos como infraestructura, talento humano, articulación de actores, desarrollo del ecosistema y formulación de políticas públicas para su promoción y regulación, entre otros (Sánchez-Torres y Zambrano, 2024).

1.3. Gubernamentalidad algorítmica

La noción de gubernamentalidad propuesta por Foucault, entendida como las estrategias y prácticas de ejercicio del poder sobre la población, para orientar

---

[5] fAIr LAC: Alianza público-privada para promover el uso ético de la IA en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://fairlac.iadb.org/.

[6] Ver iniciativas financiadas en: Corporación Andina de Fomento, (2021).

[7] Se entiende la gobernanza como aquel proceso mediante el cual, a partir de la interacción entre los grupos de interés y la administración pública, se definen acciones y mecanismos de coordinación para lograr objetivos establecidos (Aguilar, 2007).

su conducta mediante mecanismos no coercitivos, sino de regulación y autogobierno, ha sido adaptada por varios autores al contexto de la era digital.

En ese sentido, en este capítulo, la gubernamentalidad algorítmica (GA) es entendida como la forma en que la administración pública automatiza procesos, mediante algoritmos que procesan datos y toman decisiones, donde se reduce la intervención humana directa en dichas decisiones. Este modelo, basado en el control predictivo, transforma la acción estatal al priorizar modelos algorítmicos sobre consensos de las deliberaciones (Ricaurte, Gómez-Cruz y Siles, 2024; Rouvroy y Berns, 2013). La GA permite identificar patrones, evaluar riesgos y definir políticas públicas basadas en algoritmos. En este contexto, sistemas como el Sisbén IV en Colombia o el Sistema de Información de Prestaciones en Chile utilizan IA para asignar subsidios según predicciones de vulnerabilidad. En estos casos, la decisión sobre quién recibe ayuda recae completamente en el sistema automatizado, sin participación humana directa. Esta automatización plantea implicaciones profundas en la organización social y política, y requiere atención crítica frente a su impacto en los derechos ciudadanos (Ricaurte, Gómez-Cruz y Siles, 2024; Rouvroy y Berns, 2013).

Según Rouvroy y Berns (2013) la GA involucra tres etapas: la recopilación de cantidades masivas de datos; el procesamiento de datos mediante técnicas de IA, especialmente de aprendizaje de máquina, que buscan patrones, actitudes, comportamientos y correlaciones; y, la explotación de los conocimientos para actuar sobre el comportamiento individual asociándolos a perfiles y, de este modo, anticiparse a ellos en caso necesario.

Sin embargo, es bueno aclarar, que la GA no depende exclusivamente de la IA. Como ya se mencionó, en las décadas de evolución del *e-government* hacia el gobierno inteligente, en la administración pública, la gestión de datos, la automatización de procesos o la asignación de recursos ocurrieron sin integrar la IA, la llegada de esta ha potenciado capacidades, pero no originó la GA.

Por tanto, el gobierno digital, la gobernanza digital y la GA son conceptos interrelacionados, aunque representan dimensiones distintas del uso de las TIC en la administración pública. El gobierno digital se enfoca a digitalizar procesos para mejorar la eficiencia y accesibilidad de los servicios e incrementar el valor público de sus intervenciones; la gobernanza digital articula la ciudadanía y otros actores para formular e implementar las estrategias de gobierno digital; y, la GA describe el uso de algoritmos y datos para la regulación y el control social, con implicaciones en la automatización de decisiones públicas.

1.4. Beneficios y riesgos del uso de GA

Los beneficios de la GA son varios, por ejemplo, mejora la eficiencia en la gestión pública, porque los sistemas basados en IA procesan grandes volúmenes de datos, que a su vez optimizan procesos y recursos, mejoran la calidad de los servicios públicos, agilizan la toma de decisiones, y pueden incrementar el valor público (Gritsenko y Wood, 2022).

Adicionalmente, la capacidad de procesamiento favorece una mejor comprensión de las situaciones al identificar patrones, lo que facilita la toma de decisiones informadas y no basadas en la intuición de los servidores públicos. Otra ventaja es la posibilidad de personalización de servicios públicos, en tanto que los algoritmos pueden parametrizarse para adaptar políticas y programas según las necesidades individuales de la ciudadanía (Ricaurte *et al.*, 2024). En países en desarrollo el deber ser del gobierno digital, además de ofertar servicios, de fortalecer las instituciones del Estado, para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y ser más participativo (Zambrano, 2020), ha de extenderse a la GA.

A pesar de los beneficios, la GA también presenta riesgos. Si bien es cierto, la automatización de procesos administrativos contribuye a minimizar los errores humanos, su implementación progresiva en la toma de decisiones puede acarrear la reducción de la discrecionalidad de los servidores públicos, limitando su capacidad para considerar factores contextuales, excepcionales o éticos que no son capturados por los modelos algorítmicos (Gritsenko y Wood, 2022). Tampoco es menos cierto que al delegar la toma de decisiones en sistemas automatizados, se dificulta establecer la responsabilidad en casos de errores o decisiones injustas, que afectan derechos fundamentales de la ciudadanía (O'Neil, 2016).

De hecho, una de las principales preocupaciones es que los algoritmos, si no se diseñan y supervisan adecuadamente sus datos de entrenamiento, podrían reflejar patrones históricos de discriminación, en consecuencia, podrían perpetuar o exacerbar desigualdades sociales y sesgos soslayando el principio de equidad en la asignación o prestación de servicios públicos (O'Neil, 2016). Por ejemplo, entre 2013 y 2018, México implementó un sistema algorítmico para evaluar docentes, que generó críticas por aplicar criterios estandarizados sin considerar contextos rurales o indígenas, replicando desigualdades y excluyendo culturalmente. La falta de transparencia y los sesgos llevaron al despido de miles de maestros, provocando denuncias y la reversión del modelo en 2019.

Otro riesgo es la opacidad y falta de explicabilidad en la toma de decisiones. A medida que los algoritmos se complejizan, aumenta su opacidad, disminuye su transparencia y su interpretabilidad; se convierten en "cajas negras", lo que dificultad comprender y supervisar los criterios de las decisiones automatizadas por parte de quienes los gestionan y de quienes afecta (Rudin, 2019). La falta de transparencia genera desconfianza en la ciudadanía y afecta la legitimidad de las decisiones. De hecho, los modelos utilizados por la administración pública, basados en aprendizaje profundo[8] enfrentan estos riesgos por la altísima cantidad de parámetros que manipulan (Liao y Wortman Vaughan, 2024), lo que ha impulsado la *Explainable AI* (XAI), para mejorar la explicabilidad sin comprometer el rendimiento (Doshi-Velez y Kim, 2017).

Así mismo, cuando la vida cotidiana es sólo "datos" se plantean desafíos sobre la privacidad y la libertad individual, que conducen a formas de vigilancia y control totalizantes (Ricaurte *et al.*, 2024).

En suma, la GA ofrece ventajas y riesgos por lo que es importante equilibrarlos para sacar provecho de las primeras, y, a la vez, mitigar los segundos.

2. Uso de gubernamentalidad algorítmica en América Latina y el Caribe

Como era de esperarse, la GA en LAC se ha venido desarrollando a la par de la evolución del gobierno digital. Ya en 1970, Chile utilizó algoritmos para monitorear y gestionar la economía en tiempo real (Medina, 2015). En el contexto del gobierno inteligente, el uso creciente de IA, y sus modelos predictivos y la automatización para la gestión pública han potenciado la GA en la región. Un estudio de la Universidad de los Andes en Colombia identificó 735 sistemas de IA en la administración pública en 25 países de la región[9]. Siendo Colombia líder con 176 sistemas, seguido por Brasil (81), México (72), Chile (46) y Argentina (36) (Muñoz-Cadena, Gutiérrez, Castellanos-Sánchez, y Peralta, 2025).

Para responder cómo opera la GA en LAC se usó el *dataset* de (Muñoz-Cadena *et al.*, 2025), introduciendo un indicador interpretativo sobre los sistemas de IA implementados en la región, que denominaré Grado de Gubernamenta-

[8] Los algoritmos de aprendizaje profundo suelen ser más complejos y costosos, lo que aumenta su nivel de opacidad. En contraste, existen algoritmos de aprendizaje de máquina más interpretables, aunque con menor capacidad predictiva (Rudin, 2019).

[9] Portal de "sistemas de algoritmos públicos". Disponible en: https://sistemaspublicos.tech/sistemas-de-ia-en-america-latina/.

lidad Algorítmica (GGA), que considera no sólo el número de tareas que automatiza un sistema, sino también las pondera según el nivel de automatización conforme a la clasificación de la OCDE para sistemas de IA (Thawornwichian, 2022), que el *dataset* proporciona, a saber: reconocimiento, detección de eventos, predicción, personalización, soporte de interacción, optimización orientada a objetivos y, razonamiento estructurado.

El GGA se calculó sumando la presencia ponderada de estas tareas, obteniendo un valor entre 0 y 19. Las tareas de mayor riesgo como la optimización de objetivos y el razonamiento estructurado, se ponderan con 3,5 puntos cada una, debido a su capacidad para afectar significativamente la toma de decisiones públicas y desplazar los procesos deliberativos humanos. Las tareas de reconocimiento (con 2,5), predicción y personalización tienen (3 cada una) por su riesgo elevado en sesgos y afectación de derechos. Por su parte, tareas como la detección de eventos y el soporte de interacción tienen una ponderación menor (1,5 y 2 puntos respectivamente), dado su impacto más limitado. En la tabla 1 se presentan ejemplos de sistemas de IA implementados en LAC, tomados del *dataset* y la ponderación asignada según el tipo de tarea.

Para la interpretación se establecieron tres rangos para el GGA: bajo (0 a 4.9), donde los sistemas de IA realizan funciones instrumentales con un impacto más limitado; medio (5 a 9.9), donde influyen en procesos administrativos y servicios públicos aún bajo supervisión humana; y alto (más de 10), donde automatizan funciones para la toma de decisiones públicas, que pueden afectar derechos fundamentales.

Al calcular el GGA se encontró que el 11% de los sistemas de IA (81) se clasifica en el grado alto. Algunos ejemplos de estos sistemas son: en Argentina, el Sistema Integrado de Atención a Víctimas de Género y el Sistema Único de Casos de la Línea 144 usan IA para priorizar y derivar casos de violencia contra mujeres, procesando datos sensibles en tiempo real y exigiendo una estricta supervisión ética. En Brasil, Alice automatiza la detección de riesgos de corrupción en licitaciones públicas, mientras que Laura – Triagem Virtual apoya la priorización médica en emergencias evaluando variables clínicas. En Colombia, el sistema Sisben IV antes mencionado, hace parte de este rango.

Otro 48% de los sistemas de IA (351) se clasifican en un GGA de grado medio. Entre los cuales están los sistemas de predicción de abandono escolar en Argentina, Brasil y Honduras, que identifican estudiantes en riesgo para orientar intervenciones sin sustituir la decisión humana. También abarcan sistemas de IA en Argentina, Brasil, Chile y Belice enfocados en la gestión y pre-

Tabla 1. Ejemplos de sistemas de IA implementados en LAC con la ponderación de las tareas que realizan

Tarea	Ponderación	Ejemplo de sistema en LAC	Descripción del uso
Optimización orientada a objetivos	3,5	Plataforma de inteligencia fiscal – SUNAT (Perú)	Optimiza la asignación de recursos para fiscalización tributaria, priorizando casos de evasión.
Razonamiento estructurado	3,5	Sistema de sanciones administrativas automáticas (Brasil)	Emite resoluciones en procesos simples aplicando normativas sin intervención humana.
Predicción	3	Algoritmo de riesgo de deserción escolar – SED Bogotá (Colombia)	Predice abandono escolar y sugiere intervenciones.
Personalización	3	Motor de beneficios sociales – ANSES (Argentina)	Asigna programas sociales basados en el perfil del ciudadano.
Reconocimiento	2,5	Cámaras inteligentes con reconocimiento facial – CDMX (México)	Identifica rostros y placas para control de seguridad.
Soporte de interacción	2	Chatbot del Ministerio de Salud – Chile	Responde preguntas ciudadanas sobre salud pública y campañas de vacunación.
Detección de eventos	1,5	Sistema de alerta temprana de inundaciones – IDEAM (Colombia)	Detecta anomalías fluviales y genera alertas en tiempo real.

Fuente: elaboración propia.

dicción epidemiológica, mediante análisis de síntomas, *triage* automatizado o asistentes virtuales Estas soluciones combinan funciones de predicción y personalización, influyendo en políticas educativas o en las sanitarias.

Por último, un 41% (303) de los sistemas de IA (351) se clasifica en un GGA grado bajo. Aquí se encuentran los sistemas de IA en países como Colombia, México, Argentina y Paraguay que enfocan en tareas operativas de atención ciudadana (*chatbots* como QuiBOT, Abril, BOTI), monitoreo urbano (cámaras inteligentes), automatización administrativa y promoción turística.

Aunque predominan los rangos GGA Medio y Bajo, aumentan los sistemas que clasifican o segmentan personas mediante predicción y personalización, planteando retos en transparencia, equidad y supervisión algorítmica

En la tabla 2, se observa una distribución desigual de los sistemas en la estructura del Estado. En los rangos del GGA, la mayoría de los sistemas se concentran en la Rama Ejecutiva. La Rama Judicial concentra sistemas con GGA medio y la Rama Legislativa es la que cuenta con menor apoyo.

Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia concentran la mayoría de los 81 sistemas con un alto GGA. Esta distribución sugiere que mayor madurez digital estatal se asocia con más sistemas de alta automatización.

2.1. Sectores de aplicación de GA en LAC

La GA, en LAC, se aplica en varios sectores. En seguridad y orden público, como bien documentan Venturini y Garay, (2021), Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú cuentan con modelos predictivos y de reconocimiento facial, aunque busquen mejorar la vigilancia y la respuesta policial, en la práctica estos sistemas han presentado críticas por su opacidad, sesgo algorítmico y violaciones a derechos.

En protección social, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay, usan segmentación social a partir de sistemas de IA para establecer los beneficiarios de una política pública. Aunque, estos sistemas permiten focalizar ayudas y optimizar recursos, pueden generar exclusiones injustas y discriminación si la segmentación social se basa en datos sesgados o poco transparentes como lo describen (López y Castañeda, 2020; Ricaurte *et al.*, 2024; Valderrama, 2021). Por ejemplo, el Sisbén IV en Colombia usa *machine learning* para identificar posibles beneficiarios de programas sociales ha sido objeto de críticas por su falta de transparencia, en la que solo se conocen los datos de entrada y los resultados, sin claridad sobre el algoritmo utilizado (López y Castañeda, 2020).

En fiscalidad, como lo señalan Faúndez-Ugalde, Mellado-Silva, y Aldunate-Lizana, (2020) Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, usan modelos predictivos y de aprendizaje para evaluar el riesgo fiscal, automatizar auditorías y detectar fraudes aduaneros y fiscales, o el lavado de activos. Aunque efectivos, estos sistemas enfrentan críticas por su opacidad algorítmica, posibles sesgos y falta de regulación clara. Ejemplos destacados incluyen el sistema de riesgos fiscales de SUNAT en Perú o el sistema Alquimia en Chile. Brasil y Perú, además, implementan redes neuronales en fiscalidad desde 2004.

Tabla 2. Número de sistemas basados en IA según su GGA, por aporte a procesos y estructura en el Estado

Ubicación en la estructura del Estado Grado de GA y Funciones	Ejecutivo	Judicial	Legislativo	Órgano Autónomo	Instituciones de Educación Superior y/o empresas estatales	Total
Alto	**69**			**1**	**11**	**81**
Análisis, monitoreo e investigación de política pública – (AMIPP)	19			1	4	24
Cumplimiento de la ley	41				5	46
Gestión interna de procesos	4				2	6
Otorgamiento de beneficios	2					2
Servicios públicos y participación	3					3
Medio	**262**	**31**	**1**	**39**	**18**	**351**
AMIPP	48	6		9	9	72
Cumplimiento de la ley	143	12	1	24	4	184
Gestión interna de procesos	30	12		4	3	49
Otorgamiento de beneficios	9			1		10
Servicios públicos y participación	32	1		1	2	36
Bajo	**203**	**21**		**40**	**39**	**303**
AMIPP	29	2		4	12	47
Cumplimiento de la ley	49	4		18	3	74
Gestión interna de procesos	16	6		5	12	39
Otorgamiento de beneficios	1				1	2
Servicios públicos y participación	108	9		13	11	141
Total	**534**	**52**	**1**	**80**	**68**	**735**

Fuente: Elaboración propia.

En el sector salud, la IA se usa en políticas sanitarias, gestión de servicios y clínica, en diagnósticos y tratamientos[10]. Sin embargo, estos sistemas plantean desafíos como desigualdad en el acceso, falta de transparencia, posibles sesgos en decisiones clínicas y riesgos sobre la privacidad de datos.

En educación, Argentina, Chile, Colombia y México usan modelos predictivos para prevenir la deserción escolar mediante el análisis de datos socioeconómicos del alumnado. Si bien estos modelos permiten focalizar intervenciones educativas, enfrentan críticas por su opacidad, riesgo de estigmatización y reproducción de desigualdades. Por ejemplo, en México, el sistema SATPE ha sido cuestionado por operar con escasa evidencia de impacto, datos de calidad variable, sesgos algorítmicos, dependencia de proveedores privados, y ausencia de un marco normativo (Ricaurte y Nájera, 2024). O en Salta, Argentina, otro sistema que usa variables sensibles como el riesgo de embarazo fue criticado por su opacidad y efectos discriminatorios, dado que clasificaba estudiantes sin control humano ni participación comunitaria (Balmaceda, Pedace, y Tobías, 2023). Estos casos exigen enfoques más éticos, inclusivos y transparentes.

Para el control del gasto público y la transparencia, se han desarrollado sistemas de IA como Alice[11] en Brasil, Infocontratos[12] en Colombia, los cuales automatizan la rendición de cuentas, incentivan la participación ciudadana y mejoran el monitoreo estatal mediante auditorías automatizadas, análisis de contratos e inversiones, optimizando la detección de riesgos.

En el ámbito de la justicia, en Argentina, Brasil, Colombia y México, el uso de sistemas de IA pretende agilizar la eficiencia judicial, mediante la clasificación de demandas o la automatización de dictámenes[13]. Los ejemplos más emblemáticos son los sistemas de IA PretorIA (Colombia), busca agilizar la selección de tutelas mediante la clasificación automática de sentencias y Prometea (Argentina), automatiza la redacción de dictámenes judiciales. Aunque ambos sistemas agilizan tareas judiciales, enfrentan críticas por opacidad algorítmica, riesgo de sesgos y dependencia de datos históricos.

En suma, la GA está en acción en LAC, como herramienta predictiva y clasificatoria en sectores como justicia, salud, o la movilidad; como instrumento

---

[10] Para ampliar un panorama de iniciativas de IA en saluden toda LAC consultar el informe preparado por (Saban, Esteban, Rubinstein, Cejas y Pérez-Acuña, 2023).

[11] Ver: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/alice.

[12] Ver: https://herramientas.datos.gov.co/usos/infocontratos.

[13] Para ampliar el detalle de estas iniciativas véanse Chernomoretz *et al.*, 2022; Estevez, Fillotrani, y Linares Lejarraga, 2020; Saavedra y Upegui, 2021; Sibilla, Schapachnik, y Escobar, 2024.

de regulación y fiscalización en impuestos, finanzas y ambiente; como asistente de políticas sociales como las de género y seguridad ciudadana; como herramienta para segmentar a las poblaciones para otorgar o no un beneficio. Aunque, el desarrollo de la GA no es homogéneo, se encuentra distribuida en el orden local, regional y nacional.

2.2. Oportunidades estratégicas de la GA en LAC

La implementación de la GA abre una ventana de oportunidad en la región para fortalecer sus Estados, y el bienestar de la ciudadanía. Las oportunidades se agrupan en cuatros aspectos:

i) Transparencia y rendición de cuentas: usar la GA para consolidar los sistemas de auditoría y lucha contra la corrupción, reconociendo que los países en LAC están en el nivel intermedio en el Índice de Percepción de la Corrupción, por lo que las iniciativas, antes mencionadas para la detección de fraudes fiscales y en contratación en Argentina, Brasil y Colombia demuestran que es posible fortalecer la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

ii) Innovación pública basada en GA para políticas inclusivas: la capacidad de análisis de datos de los sistemas de IA permite identificar necesidades de la población. Los casos de educación y protección social, antes mencionados, son muestra que la IA ayuda en el diseño e implementación de políticas públicas efectivas e inclusivas. Con un enfoque sensible al contexto, podrían surgir políticas públicas más precisas a las particularidades de las comunidades, mejorando las intervenciones del Estado.

iii) Participación ciudadana aumentada: la GA puede fortalecer la participación de la ciudadanía, empoderándola y no excluyéndola, en la cocreación y evaluación de las intervenciones públicas en tiempo real.

iv) Soberanía tecnología y fortalecimiento de capacidades del ecosistema de IA: invirtiendo en infraestructura tecnológica propia y en la formación de talento humano especializado en el desarrollo de los sistemas de IA, nace la oportunidad de ser protagonistas y no ser simples espectadores de esta transformación global.

2.3. Riesgos de la GA en LAC

Si bien la transformación ocasionada por la GA genera oportunidades, también pone de manifiesto varios riesgos. A partir de los sistemas analizados, los principales riesgos de la GA en LAC son:

i) falta de transparencia y baja interpretabilidad: la mayoría de los sistemas pueden ser "cajas negras" para la ciudadanía y servidores públicos. La baja interpretabilidad afecta, principalmente, a las poblaciones vulnerables, quienes pueden no comprender los criterios utilizados en las decisiones. Asimismo, afecta a los servidores públicos, disminuyendo su juicio y discrecionalidad. A su vez, debilita la rendición de cuentas y limita el derecho a apelar decisiones automatizadas en procesos administrativos y judiciales; en educación, la opacidad de las decisiones puede vulnerar el libre desarrollo de la personalidad, mientras que en los sistemas de control del gasto público la falta de transparencia contradice los principios que pretenden promover.

ii) delegación excesiva en los sistemas de IA: la delegación puede vulnerar principios como la equidad, la proporcionalidad y la discrecionalidad de las decisiones públicas.

iii) reproducción de sesgos discriminatorios: los modelos de IA, entrenados con datos históricos, pueden perpetuar desigualdades sociales, económicas, de género y étnicas, afectando a grupos vulnerables; estos sesgos, exclusión injusta o falsa elegibilidad surgen por errores, omisión o desactualización en los datos, y son especialmente delicados si se presentan en la protección social, educación, fiscalidad o en las decisiones judiciales.

iv) estigmatización: la segmentación de la población puede generar exclusión de las poblaciones. En educación existe el riesgo de la estigmatización temprana, reforzando los sesgos por condiciones económicas o étnicas. En salud también aflora el riesgo de discriminación a grupos étnicos poco representadas en los datos. En seguridad pública, el uso de modelos predictivos y de reconocimiento facial tiene el riesgo de la criminalización hacia ciertos grupos sociales o étnicos.

v) vulneración de la privacidad y el uso indebido de la información: se presenta por la recolección masiva de datos personales y sensibles, y por los sistemas de

videovigilancia. Es un riesgo transversal a todos los sectores. Aunque, en salud y educación, es sensible por los datos de pacientes y del alumnado cuando son menores de edad y, en justicia, si falla la anonimización de datos, surge el riesgo de revictimizar a los sujetos de derecho.

vi) deterioro de la relación ciudadanía-Estado: la excesiva fiscalización o las respuestas estandarizadas en atención ciudadana, pueden deshumanizar la interacción ciudadanía-Estado, o excluir a la ciudadanía con bajas habilidades digitales o lesionar la confianza en el Estado. Además, la centralización de datos en las entidades de control genera asimetrías de poder y aumenta la exposición del Estado a ciberataques.

vii) pérdida de soberanía digital: muchos de los sistemas están alojados en servidores ubicados fuera de LAC, lo que debilita el control estatal sobre los datos públicos y estratégicos.

En suma, si bien la GA ofrece oportunidades estratégicas en LAC, sus riesgos asociados no pueden ser ignorados.

2.4. Recomendaciones

Tanto para sacar provecho de las oportunidades, como para mitigar los riesgos de la GA, algunas recomendaciones son las que se exponen a continuación.

Diseñar e implementar sistemas de GA con un enfoque ético, de equidad, inclusión y centrado en la ciudadanía, que considere el contexto y la diversidad sociocultural de la población a la que van dirigidos, fortaleciendo la capacidad de las instituciones del Estado. Un ejemplo son las iniciativas del programa EmpatIA que aplican IA en áreas como monitoreo de compras públicas (Paraguay, Colombia), anonimización judicial (Argentina), predicción ambiental (Chile, Argentina), diagnóstico médico (México), apertura de boletines oficiales (Brasil) y control del agua (Uruguay) (Cervantes y Bonina, 2022).

Crear canales digitales y análogos que permitan a la ciudadanía participar en la cocreación, seguimiento y evaluación de la GA.

Establecer marcos normativos vinculantes que garanticen la supervisión humana, transparencia, explicabilidad, protección de datos y el derecho a apelar decisiones automatizadas. Sin olvidar que los sistemas enfrentan retos como la opacidad arquitectónica, la baja interpretabilidad, la imprevisibilidad funcional,

por la altísima cantidad de parámetros que manipulan o la dificultad de identificar el origen de errores en los modelos (Floridi *et al.*, 2018; Liao y Wortman Vaughan, 2024).

Por ello, se recomienda definir niveles de explicabilidad según el impacto de la decisión automatizada: aquella que afecta derechos fundamentales debe tener el máximo nivel de explicación disponible (Doshi-Velez y Kim, 2017); también, se debe reconocer los límites técnicos, éticos y políticos de lo que puede ser revelado, evitando falsas promesas de apertura total. Además, la transparencia y la explicabilidad deben ser sensibles al contexto, priorizando a quién va dirigida la información y con qué propósito. No basta abrir el código fuente, se han de generar explicaciones útiles para los afectados por las decisiones automatizadas, reconociendo que no todos los actores necesitan (ni pueden) acceder a los mismos niveles de detalle técnico. Igualmente deben institucionalizarse auditorías técnicas, sociales y éticas independientes para detectar sesgos, errores en los sistemas automatizados.

Para revertir la debilidad en la soberanía digital y la tecnológica que se da en la región, se requiere inversión en infraestructura y formación de talento humano especializado. Por último, tener presentes las lecciones aprendidas del desarrollo del gobierno digital, para el impulso del uso de la IA y de la GA en la administración pública.

3. Conclusiones

La integración de las TIC en la administración pública ha evolucionado del *e-government* centrado en la digitalización de procesos, hacia el gobierno inteligente caracterizado por el uso de tecnologías como la IA. Esta evolución ha transformado la relación ciudadanía-Estado, permitiendo servicios más eficientes, personalizados, participativos, con mayor valor público. La IA ha potenciado la GA pues no solo gestiona información sino también influye directamente en decisiones públicas, reconfigurando prácticas de poder, supervisión y control social.

En LAC, el análisis del índice GGA muestra que aunque el uso de IA se concentra en tareas auxiliares, existen sistemas con GGA alto que automatizan funciones críticas, especialmente en sectores como justicia, salud, seguridad, educación y fiscalización. Aunque, plantean riesgos: pérdida de transparencia, baja interpretabilidad, sesgos algorítmicos, reproducción de desigualdades estructurales, vulneración de la privacidad y de principios democráticos y limita-

ción de la discrecionalidad de los servidores públicos. También ofrecen oportunidades estratégicas: además de mejorar la eficiencia en la gestión pública, están consolidar los sistemas de auditoría y lucha contra la corrupción, desarrollar la innovación de políticas públicas más precisas, fomentar la participación ciudadana en tiempo real y fortalecer la soberanía tecnológica.

Aprovechar este momento requiere el diseño e implementación de sistemas inclusivos centrados en la ciudadanía; crear marcos regulatorios que garanticen la transparencia, la explicabilidad, la supervisión humana, el derecho a apelar, y una protección efectiva de los datos, sin desconocer las limitantes técnicas *per se* de los sistemas de IA; fortalecer la alfabetización digital en la ciudadanía y la formación de talento humano especializado para el desarrollo de los sistemas de IA.

La región latinoamericana tiene la oportunidad de que no sólo adopte tecnologías, sino que las desarrolle, las contextualice, y las ponga al servicio de la reducción de las desigualdades estructurales, reconociendo la diversidad y fortaleciendo las capacidades de cada uno de sus Estados.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. F. (2007): "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (39), pp. 5-32.

Balmaceda, T., Pedace, K. y Tobías, S. (2023): "Lo que oculta la inteligencia artificial Microsoft y las niñas vulnerables", en CLACSO y Transnational-Institute (TNI) (eds.), *Poder digital. Estado de poder 2023*, Ámsterdam, pp. 179-196.

Cervantes, M. E. y Bonina, C. (2022): "Co-production for Artificial Intelligence project implementation: lessons from Latin America", *ISLA 2022 Proceedings*.

Chernomoretz, A., Marsico, F., Iserte, J., Herrera Piñero, M., Escobar, M. S., Balparda, M. y Sibilla, G. (2022): "Bayesian networks for DNA-based kinship analysis: Functionality and validation of the GENis missing person identification module", *Forensic Science International: Genetics Supplement Series*, *8*, pp. 131-132. Doi: https://doi.org/10.1016/j.fsigss.2022.10.008.

Corporación Andina de Fomento (2021): *ExperiencIA. Datos e Inteligencia Artificial en el sector público,* vol. 11, Corporación Andina de Fomento, ed.

Criado, J. I. y Gil-Garcia, J. R. (2019): "Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond", *International Journal of Public Sector Management*, *32*(5), pp. 438-450. Doi: https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178.

Doshi-Velez, F. y Kim, B. (2017): "Towards A Rigorous Science of Interpretable Machine Learning", *ArXiv:1702.08608v2*, *2*(ML), pp. 1-13. Disponible en: http://arxiv.org/abs/1702.08608.

Estevez, E., Fillotrani, P. y Linares Lejarraga, S. (2020): *PROMETEA: Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial*. Doi: https://doi.org/10.18235/0002378.

Faúndez-Ugalde, A., Mellado-Silva, R. y Aldunate-Lizana, E. (2020): "Use of artificial intelligence by tax administrations: An analysis regarding taxpayers' rights in Latin American countries", *Computer Law and Security Review*, *38*. Doi: https://doi.org/10.1016/j.clsr.2020.105441.

Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V. ... y Vayena, E. (2018): "AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations", *Minds and Machines*, *28*(4), pp. 689-707. Doi: https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5.

Fukumoto, E. y Bozeman, B. (2019): "Public Values Theory: What Is Missing?", *American Review of Public Administration*, *49*(6), pp. 635-648. Doi: https://doi.org/10.1177/0275074018814244.

Gritsenko, D. y Wood, M. (2022): "Algorithmic governance: A modes of governance approach", *Regulation and Governance*, *16*(1), pp. 45-62. Doi: https://doi.org/10.1111/rego.12367.

Janowski, T. (2015): "Digital government evolution: From transformation to contextualization", *Government Information Quarterly, 32*(3), pp. 221-236. Doi: https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001.

Katz, J. y Hilbert, M. (2003): *Building an information society: a Latin American and Caribbean perspective*, ECLAC. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2743.

Liao, Q. V. y Wortman Vaughan, J. (2024): "AI Transparency in the Age of LLMs: A Human-Centered Research Roadmap", *Harvard Data Science Review* (special issue 5), pp. 1-33. Doi: https://doi.org/10.1162/99608f92.8036d03b.

López, J. y Castañeda, J. D. (2020): *Experimenting with Poverty: The SISBEN and data analytics projects in Colombia*, Bogotá, Fundacion Karisma.

Medina, E. (2015): "Rethinking algorithmic regulation", *Kybernetes*, *44*(6/7), pp. 1005-1019. Doi: https://doi.org/10.1108/K-02-2015-0052.

Muñoz-Cadena, S., Gutiérrez, J. D., Castellanos-Sánchez, M. y Peralta, D. S. (2025): *Sistemas de IA en el sector público de América Latina y el Caribe (Versión V2) [Data set]*. Bogotá: Universidad de los Andés.

Naser, A. (coord.) (2021): "Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80)*, pp. 1-94. Disponible en: www.cepal.org/apps.

Naser, A. y Concha, G. (2013): "El gobierno electronico en la gestion publica", *Gestión Pública*, *73*, pp. 1-43.

O'neil, C. (2016): *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democrac*, Crown Publishing Group.

Ricaurte, P. y Nájera, J. (2024): *SATPE: análisis del sistema predictivo para la prevención del abandono escolar del estado de Guanajuato*, Derechos Digitales.

Ricaurte, P., Gómez-Cruz, E., y Siles, I. (2024): "Algorithmic governmentality in Latin America: Sociotechnical imaginaries, neocolonial soft power, and authoritarianism", *Big Data and Society*, *11*(1), pp. 1-8. Doi: https://doi.org/10.1177/20539517241229697.

Rouvroy, A. y Berns, T. (2013): "Gouvernementalité algorithmique et perspectives d'émancipation", *Reseaux*, *177*(1), pp. 163-196. Doi: https://doi.org/10.3917/res.177.0163.

Rudin, C. (2019): "Stop explaining black box machine learning models for high stakes decisions and use interpretable models instead", *Nature Machine Intelligence*, *1*(5), pp. 206-215. Doi: https://doi.org/10.1038/s42256-019-0048-x.

Russell, S. J., Norvig, P., Chang, M., Devlin, J., Dragan, A., Forsyth, D. ... y Wooldridge, M. J. (2022): *Artificial intelligence: a modern approach* (4ª ed.), Harlow, Pearson.

Saavedra, V. P. y Upegui, J. C. (2021): "PretorIA y la automatización del procesamiento de causas de derechos humanos", *Dejusticia*, pp. 1-56. Disponible en: https://www.dejusticia.org/publication/pretoria-y-la-automatizacion-del-procesamiento-de-causas-de-derechos-humanos/.

Saban, M., Esteban, S., Rubinstein, A., Cejas, C. y Perez-Acuna, K. (2023): "El impacto de la inteligencia artificial en la atención de la salud. Perspectivas y enfoques para América Latina y el Caribe", *Documento Tecnico 1*, pp. 1-28. Doi: https://doi.org/10.48060/tghn.125.

Sánchez-Torres, J. M. (2006): *Propuesta metodológica para evaluar políticas públicas de promoción del e-government como campo de aplicación de la sociedad de la información. El caso colombiano*, Universidad Autónoma de Madrid.

Sánchez-Torres, J. M. y Miles, I. (2017): "The role of Future-Oriented Technology Analysis in e-Government: a systematic review", *European Journal of Futures Research*, *5*(15), pp. 1-18. Disponible en: http://rdcu.be/BJpN.

Sánchez-Torres, J. M., Sánchez-Vargas, A. Del P., Aguilar, J. J., Roth Deubel, A.-N., Gómez Albarello, J. G., Sánchez-Torres, J. A., ... y Mayorga, M. (2016): "Principales resultados para la definición de la función CIO del sector público en Colombia", en J. M. Sánchez-Torres y A. del P. Sánchez-Vargas (eds.), *La función chief information officer para el sector público en Colombia. Hacia una visión estratégica de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las entidades públicas colombianas,* Editorial Universidad Nacional de Colombia, pp. 75-98.

Sánchez-Torres, J. M. y Zambrano, R. (2024): "Retos de la Inteligencia Artificial en la Administración Pública", en M. Sánchez (ed.), *Inteligencia Artificial* (en prensa), Madrid, pp. 1-40.

Sibilla, G., Schapachnik, F. Y Escobar, M. S. (2024): "GENis: Open Source Forensic Genetics Software for Judicial Cooperation", *Communications of the ACM*, *67*(8), pp. 68-69. Doi: https://doi.org/10.1145/3653291.

Thawornwichian, W. (2022): "OECD Framework for the Classification of AI Systems", *OECD Digital Economy Papers*, *323*(323), pp. 1-2. Disponible en: www.oecd.ai/wips.

Valderrama, M. (2021): *Chile - Sistema Alerta Niñez y la predicción del riesgo de vulneración de derechos de la infancia,* Derechos Digitales y IDRC, eds.

Van Noordt, C. y Misuraca, G. (2022): "Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union", *Government Information Quarterly*. Doi: 101714. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714.

Venturini, J. y Garay, V. (2021): "Reconocimiento facial en América Latina. tendencias en la implementación de una tecnología perversa", *AlSur*. Disponible en: https://reconocimientofacial.info/sobre-el-proyecto/?lang=es_CL.

Zambrano, R. (2020): "Taming the Beast: Harnessing Blockchains in Developing Country Governments", *Frontiers in Blockchain*, *2*(January), pp. 1-15. Doi: https://doi.org/10.3389/fbloc.2019.00027.

Zambrano, R. y Sánchez-Torres, J. M. (2021): "AI public policies in Latin America: disruption or more of the same?", *ICEGOV 2021: Proceedings of the 14th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance.* Doi: https://doi.org/https://doi.org/10.1145/3494193.3494294.

10. Rediseño de políticas públicas: práctica social como punto de partida, reflexividad como destino

Cecilia Güemes

1. El rol de la política pública frente a desafíos sociales

¿Por qué las violencias de género, los episodios de racismo y la discriminación no logran reducirse pese a la creciente cantidad de leyes y normativas que se han venido produciendo? ¿Cómo puede reducirse el consumo del agua potable o la electricidad, la producción de residuos o la compra impulsiva de indumentaria para garantizar la sostenibilidad ambiental? ¿Cómo potenciar una movilidad más saludable y sostenible dentro de las ciudades? ¿Cómo estructurar modelos de cuidado y de trabajo que sean compatibles con una vida buena?

Hay problemas públicos como el cambio climático, la violencia de género, o los cuidados que desde hace tiempo forman parte de la agenda pública iberoamericana. Cuando la política y los gobiernos no logran dar respuestas a los problemas o fallan en encontrar soluciones, la ciudadanía bien puede reclamar más democracia o bien puede incrementar su desinterés por la democracia y por ello debe preocupar a los demócratas (Del Campo, Güemes y Paramio, 2017)[1].

[1] Según datos de Latinobarómetro, el apoyo a la democracia como sistema de gobierno preferible a cualquier otro descendió 15 puntos entre 1996 (63%) y 2023 (48%), la creencia de que un gobierno autoritario puede ser preferible bajo ciertas circunstancias se incrementó 1,5 puntos porcentuales (15,6% en 1996 a 17% en 2023); y el porcentaje de apatía democrática, esto es aquellos a los que les daba lo mismo un gobierno democrático a uno que no lo fuera se incrementó 12,2 puntos porcentuales (15,7% en 1996; 27,9% en 2023).

El objetivo de este trabajo es aportar claves para incrementar la eficacia de las políticas públicas reflexionando y replanteando el diseño de las mismas. A veces, la explicación a la poca eficacia de las políticas tiene que ver con que los destinatarios de una política no actúan como previeron o desearon quienes diseñaron la política, sea porque no responden a los incentivos y sanciones que se previeron en la intervención, porque existen problemas de autonomía de los destinatarios, porque las instituciones responsables de los programas se ven como hostiles o carecen de confianza o bien porque el diseño de la intervención partió de una construcción del problema insuficiente (McConnell, 2010; Bovens y Hart, 2016, Weaver, 2019 Strassheim, 2019)

En los últimos años las ciencias conductuales han aportado, primeramente, claves para repensar la conducta humana (miserias cognitivas, sesgos, modelos automáticos de acción, rol de las emociones, etc.) y, a partir de allí, transformar el modo de entender al destinatario de las políticas como un ser complejo y no meramente racional y reactivo a castigos o incentivos. En segundo lugar, propusieron nuevas herramientas de intervención social o tecnologías de gobierno como los *nudges* (Güemes, 2017; Güemes y Wences, 2019). Desde una lectura crítica sobre los aportes de la psicología y economía conductual a las políticas públicas proponemos recuperar abordajes de corte sociológico que han recibido menor atención y pueden ser relevantes para replantearse los problemas. Puntualmente, propondremos que las políticas públicas pueden solucionar problemas que parecen "endemoniados"[2] y activar el cambio social si consigue transformar la cultura[3]. En este sentido, sugerimos que el foco de quienes elaboran políticas no debe colocarse en la conducta individual sino en las prácticas sociales.

Como es particularmente evidente para quien vive o estudia América Latina, el cambio social no se deriva lineal o exclusivamente del cambio jurídico normativo. Crear nuevas leyes para atender, reconocer, garantizar y expandir derechos constitucionales es necesario porque sin ley no hay derechos ni garantías. Ahora bien, es preciso que los contenidos y objetivos de la ley se hagan

---

[2] El concepto de problemas endemoniados, complejos o malditos (*wicked problems*) fue desarrollada por Rittel y Webber (1973) para referirse a asuntos complejos sobre los cuales es difícil planificar y encontrar soluciones satisfactorias. Esto responde a que se desarrollan en escenarios cambiantes, o son en sí mismos contradictorios, o son difíciles de definir, las personas responsables de los mismos también lo son de solucionarlo, no existe una plétora de soluciones posibles a los mismos y demandan altas tasas de creatividad e innovación para ser resueltos.

[3] Para el caso de este trabajo consideraremos a la cultura como conjunto de costumbres, instrumentos, conocimiento y soluciones de carácter histórico que los grupos sociales han ido creando, asimilando y transfiriendo como forma de resolver problemas, pero también cómo un modo de vivir juntos.

parte de la realidad y capilaricen en las prácticas cotidianas para performar la realidad social (Güemes y Wences, 2019). En este sentido, las intervenciones de gobierno tienen que trabajar también sobre la cultura si quieren activar el cambio social. Así, las políticas públicas pueden orientar, direccionar y poner en marcha marcos cognitivos, sentidos comunes y escenarios que modifiquen expectativas, actitudes y prácticas sociales. El concepto de práctica social nos invita a pensar los problemas públicos desde una nueva óptica y, a partir de allí, diseñar soluciones innovadoras y sostenibles en el tiempo. No basta con aprovechar sigilosa e inteligentemente los sesgos cognitivos o el sistema automático de acción, hace falta también generar espacios reflexivos que permitan a las personas internalizar el cambio cultural que se propone la intervención pública e incorporar las nuevas reglas del juego.

Pongamos de ejemplo un problema público: la violencia de género y el modo en que se ha construido el problema y diseñado soluciones desde las políticas públicas. En general, las intervenciones se focalizan en la acción violenta y en quien la ejerce (el victimario) y los instrumentos que seleccionan las políticas públicas se despliegan, en gran medida, cuando la violencia ya ha ocurrido: penas al agresor (privación de libertad, dispositivos de seguimiento o disposiciones de alejamiento) o protección a la agredida (centros de atención a la víctima o los albergues). Las campañas comunicativas preventivas suelen apelar a los efectos de la violencia con datos (número de feminicidios en el año) lo cual invisibiliza la interseccionalidad que opera en las violencias de género, estandarizando los hechos e invisibilizando la trama social de relaciones y densa urdimbre que caracteriza los contextos económicos y sociales donde las violencias se manifiestan. Formas alternativas de pensar el problema son los programas que aspiran al cambio cultural por ejemplo buscando reflexionar sobre la masculinidad y los roles de género (qué se espera de una mujer, qué de ello es justificado y justo y qué no) y para ello se centran en las expectativas sociales. Estas últimas refieren a las creencias que tienen los individuos sobre lo que los otros hacen. Dentro de las expectativas podemos distinguir, las empíricas (creencias sobre el comportamiento que se considera generalizado, lo que hace la mayoría) y las expectativas normativas (creencia sobre lo que los otros consideran correcto y aprueban o desaprueban, lo que es bueno o malo). Tomando esto como referencia se trata en dichas iniciativas de desmontar creencias, por ejemplo de que todos los hombres heterosexuales difunden imágenes sexuales digitalmente (compartir pornografía es normal y aceptable) o controlan los móviles de su pareja (lo hacen todos) o que los celos son una forma de pasión o reflejo

del amor. A la vez que desmontar se empiezan a naturalizar otras expectativas, por ejemplo, considerar aceptable y normal que una mujer pueda negarse a tener relaciones sexuales con su pareja, que los hombres también lloran, que si se sienten inseguros pueden pedir ayuda, que hay otros modelos de interacción posible (Alexander-Scott *et al.*, 2016, Martín Palomo y Muñoz-Terrón, 2015; Rodriguez Vieira de Almeida, *et al.*, 2016; Carlson, 2015).

En el próximo apartado avanzaremos en esto y daremos una vuelta más de tuerca, proponiendo el concepto de práctica social como punto de partida desde el cual pensar el diseño de las políticas públicas. Dicho concepto es más complejo de capturar y supone un reto enorme en el diseño pero augura mayores niveles de eficacia de las políticas y mayor sostenibilidad en el cambio social.

2. Las prácticas sociales como punto de partida de las políticas públicas

Las políticas públicas, influidas en buena medida por la economía y la psicología, reflexionan sobre las conductas y acciones individuales y suelen suponer que, cuando alguien no hace algo, es porque no estaba dispuesto (no quiere) o era incapaz de hacerlo (no puede). A partir de allí, el diseño de políticas se ha centrado en explicar comportamientos trabajando sobre los motivos o determinantes de la conducta y, cuando falla una intervención, se considera que al sujeto le faltó información o no hubo comprensión adecuada (miopía), o los imaginarios culturales no se tomaron suficientemente en cuenta (efecto rebaño) o se produjo una reactancia (rechazo a quien impulsa la política, hostilidad al programa). Ello ha conducido a prestar atención a las miserias cognitivas y elecciones, suponiendo que la responsabilidad personal es la clave del cambio y las iniciativas públicas deben incentivar, asesorar o persuadir al individuo (Shove, 2010; Datta, 2014; Strassheim, 2019).

La dimensión social y las características del grupo al que pertenece un individuo se consideran un condicionante externo a la conducta. Los seres humanos son animales sociales, y su comportamiento está influenciado por sus preferencias prosociales, redes sociales, identidades sociales y normas sociales. Su comportamiento no se produce en el vacío sino a partir y en relación con interacciones sociales en donde las personas buscan de forma constante compartir puntos de vista con otros en su comprensión del mundo y su sentido de propósito (Constantino, *et al.*, 2022). Incorporar lo social enriquece la comprensión de la acción, pero sigue trabajando en el mismo marco analítico que es el

del individuo y su conducta. Necesitamos a la sociología para cambiar el foco. Dentro de ella siempre se ha tenido claro que "la acción social no es el producto de yoes que maximizan satisfacciones instantáneas, ni de yoes que maquinan estrategias tendientes a procurar beneficios para los yoes futuros o las futuras generaciones de yoes. Es más bien producto de yoes que desean asegurar los vínculos horizontales con los yoes de otras personas, o los vínculos verticales con yoes futuros" (Pizzorno, 1989: 39). Por ello, trabajos como los de Cristina Bicchieri, Peter John o Frank Mols, críticos con las ciencias conductuales, avanzan en la integración del componente social en la comprensión de la conducta incidiendo en cómo ésta se entreteje, moldea y depende de las interacciones con el otro y de lo que los otros hacen o aprueban (Herwig y Grüne Yanoff, 2017; Ewert y Loer, 2021).

En esa línea, proponemos incorporar en el diseño de las políticas el concepto de prácticas sociales como punto de partida. Se trata de un concepto más complejo y a la vez más pragmático que el de conducta que pone el foco en formas de hacer y se asienta en la idea de rutinas y rituales culturales de la organización social. Los sujetos no están tomando decisiones o eligiendo comportamientos de forma constante, sino que se guían por tipificaciones del mundo que tienen origen social. En sociología esto se denomina conciencia práctica[4] y permite al sujeto desenvolverse en contextos cotidianos de interacción, configura rutinas y sirve como una suerte de contrato de protección a través del cual los individuos sostienen el sentimiento de confianza básica que protege la continuidad social, reproduce las instituciones, les otorga a ellos una mayor seguridad en el manejo del cuerpo y predecibilidad en sus interacciones sociales (Giddens, 1995 y 1999). En sentido similar, los rituales de interacción (práctica repetida y estereotipada que construye emociones y crea sentimientos de pertenencia social) son relevantes en tanto confieren identidad a las personas, conforman la cultura y generan moralidad, permitiendo a las personas sentirse miembros de un grupo y reconocer a los demás como comiembros (Collins, 2020).

Las prácticas sociales son formas rutinizadas de conductas, formas de actividad que se despliegan en el tiempo y en el espacio y que son identificables

[4] Las ideas de saber mutuo (saber "ser con" otros) y la de sentido común (acervo de conocimientos a mano que tiene el sujeto y le permiten desenvolverse en sus contextos de vida cotidiana) desarrollados originalmente por Alfred Schutz son recuperados por Anthony Giddens quien pone el foco en la conciencia práctica como eje que nos permite comprender las interacciones sociales y la seguridad ontológica que necesitamos para vivir, esto es la confianza que la mayoría de los seres humanos depositan en la continuidad de su autoidentidad y en la permanencia de sus entornos sociales o materiales de acción.

como una unidad que anuda diferentes elementos. Específicamente, las prácticas sociales conjugan:

• Competencias corporales (conjunto de saberes prácticos y habilidades para ejecutar una práctica y para saber cuándo una práctica está bien ejecutada);
• Actividades mentales (formas de sentido y, entre otros aspectos, emociones, motivaciones, saberes prácticos y significados); y
• Recursos materiales (un conjunto de objetos, infraestructuras y materialidades que participan de la ejecución de la práctica).

Los tres elementos coevolucionan a lo largo del tiempo y de modo distinto en cada sociedad, nunca de forma aislada, sino siempre de forma recursiva y conjunta. Saberlo es importante para entender cómo las prácticas surgen, persisten, cambian o desaparecen y de qué modo las políticas públicas podrían intervenir para romper las conexiones entre los elementos de estos tres tipos. Por ejemplo, la práctica de ducharse o asearse requiere: a) habilidades para ejecutarla: qué tipo, cuánto y cómo aplicar jabón para el cuerpo o el cabello, la duración del aseo, etc.; b) un sentido y una valoración cultural que viene dada por la idea de higiene o limpieza que domine en un momento dado y el significado que se le puede otorgar más allá ello por ejemplo como sinónimo de relajación o de inicio enérgico del día; c) ciertos componentes materiales como el jabón y agua e infraestructura doméstica como un grifo y electricidad o gas para el acceso a agua caliente. Si buscamos reducir los tiempos de la ducha porque consideramos poco sostenible los recursos de agua y energía que esta produce o, por el contrario, potenciar la higiene para prevenir enfermedades, hay que conocer y trabajar en los tres componentes de la práctica y comprender cómo interaccionan en un momento histórico dado y en un espacio geográfico concreto (Shove, 2003, 2010 y 2022; Aritzia, 2017).

Utilicemos otro ejemplo para ilustrar lo que supone cambiar de un enfoque de comportamiento al de práctica social: el problema de la sostenibilidad ambiental. Reducir el consumo de energía es un objetivo de política pública clave para combatir el cambio climático, para garantizar soberanía energética y gestionar las relaciones geopolíticas internacionales. En general, cuando se busca modificar el consumo se piensa en las conductas, en la autonomía de la elección y en alterar decisiones. Por ejemplo: ilustrar con datos mensuales o anuales a los ciudadanos sobre cuál es su consumo actual y cuál sería el deseable o comparar su consumo con el del grupo social más próximo (por ejemplo, el barrio)

para promover el ajuste al grupo o se busca incentivar los ciudadanos para que reformen sus viviendas e incluyan sistemas de energía menos contaminantes o prefieran electrodomésticos de bajo consumo. Esto en algunos sitios ha funcionado, en otros no tanto o no por mucho tiempo. Si apelamos al enfoque de práctica social entenderemos que el consumo de energía se vincula a prácticas cotidianas (lavar, cocinar, ver televisión, etc.), e infraestructuras específicas (diseño de viviendas), bienes materiales (electrodomésticos) y rutinas diarias arraigadas culturalmente. Si se quiere potenciar una reducción del uso de la electricidad no vale con pedirle a los ciudadanos que intenten poner menos lavadoras o utilizar el aire acondicionado de forma razonable sino en comprender cómo interactúa lo material, las competencias y lo cultural en dichas prácticas, entender que el diseño de las infraestructuras domésticas requiere el uso del aire acondicionado o la secadora (viviendas pequeñas y sin ventilación), cómo se pierden rutinas y prácticas más sostenibles (como la de estar con un sweater dentro de la casa en invierno en vez de en manga corta pero con calefacción), qué recursos demandan las convenciones de comodidad o limpieza dominantes y los significantes que se asocian a prácticas (por ejemplo, desayunar "saludablemente" incluye aguacate sin prestar atención al consumo de agua que genera la producción del mismo en regiones con escasez de ella) (Shove, 2003).

Ciertamente, pensar desde las prácticas es más complejo, pero nos permite una visión más realista de los fenómenos sociales y nos arroja mayores pistas sobre por qué y cómo se sostienen ciertas conductas e interacciones que desde las políticas se buscan orientar. El enfoque de las prácticas sociales nos invita a pensar en las reglas del juego contemporáneas, cuestionar el *statu quo* y consolidar nuevos regímenes de tecnologías, rutinas, conocimientos técnicos, convenciones, y expectativas en los ámbitos de la vida cotidiana. Se trata de incorporar enfoques de la teoría social a los marcos de interpretación y acción de las políticas públicas para rediseñar la estructura y la textura de la vida cotidiana, creando "nuevas normalidades" (Shove, 2010; Spurling *et al.*, 2013).

Un ejemplo de programa de políticas que parte de la idea de práctica social es el denominado Nueva Dieta Nórdica. El programa se basó en una investigación que duró cinco años (los problemas complejos cuando se abordan integralmente demandan tiempo y las respuestas aceleradas no suelen ser eficaces), involucró a diversos actores (académicos, cocineros, simpatizantes políticos de alto perfil, restaurantes, medios de difusión, etc.) y estuvo centrado en la promoción de una nueva cocina: saludable (orientada a combatir sobrepeso, obesidad y trastornos derivados como los cardiovasculares o la diabetes) y sostenible (me-

dioambientalmente) basada en alimentos originarios de la región nórdica (sentidos y significante).

La iniciativa abordó simultáneamente múltiples elementos de la práctica: el elemento material (la comida), la competencia (ofreciendo cursos de cocina) y los significados (se concibió como un movimiento identitario). Los objetivos de la iniciativa eran incrementar la presencia: a) de alimentos vegetales (disminución de la carne y alimentos grasos menos saludables); b) de productos provenientes del mar y lagos cercanos (reduciendo los transportes y su impacto climático y sumando algas y otros productos típicos que son saludables); c) alimentos derivados de la naturaleza y de temporada (orgánicos, menos procesados, que generen menos desperdicio y fomentar la biodiversidad a la vez que identidad como bayas, setas, hierbas y alimentos silvestres).

Para que funcionara la propuesta debía ser: creativa, atractiva, sabrosa y contar con cierto "glamour". La fórmula mágica suponía, en primer lugar, concebir el programa como un ejercicio de construcción de identidad colectiva (marca económica pero también una reivindicación y orgullo de las raíces) que utilizaba una etiqueta "vacía" como es la gastronomía y que tiene connotaciones positivas (la fama y estatus de celebridades presentando programas o creando utensilios) y abierta a interpretaciones y prácticas diferentes. En segundo lugar, contaba con la participación de múltiples actores (estratégicos muchos de ellos) y apoyo financiero. En tercer término, su difusión organizada permitió que el entusiasmo y la participación se extendieran rápidamente. El tiempo, la paciencia, la articulación de actores son claves para generar respuestas innovadoras a los problemas públicos y deben estar presentes en las tres fases por las que debe atravesar la iniciativa: emergencia (rol central de los académicos y chefs), legitimación (importancia de los políticos y funcionarios, pero también de los científicos) y expansión (medios de difusión especializados y generalistas, locales e internacionales). Puede que el mayor desafío a futuro de la iniciativa sea la de incluir gastronomía de inmigrantes étnicos y de clase baja presentes en la región nórdica (Mithril, *et al.*, 2012; Byrkjeflot *et al.*, 2013; Spurling *et al.*, 2013).

3. Internalizar el cambio cultural como base de sustentabilidad del cambio social

La segunda idea sobre la que nos interesa incidir es sobre el modo en que las políticas públicas deben tratar a sus destinatarios: como miembros de grupos

pero también como individuos que necesitan comprender los cambios de las prácticas sociales en tanto cambio de identidades sociales e internalizar nuevas normas. Muchas propuestas conductistas, aprovechando sesgos, se movieron con cierto "sigilo" buscando que los actores modifiquen sus comportamientos sin alterar preferencias o actitudes. Por el contrario, en el cambio de prácticas, rituales y rutinas los objetivos deben comprenderse y visualizarse como nueva regla de juego por parte de quienes están llamados a reproducir socialmente las mismas. La clave pasa por encontrar un terreno de identidad común y definir (o redefinir) una senda donde las nuevas normas se vuelven aceptables como parte integral de un autoentendimiento compartido: "quiénes somos nosotros", "lo que representamos" y, en consecuencia, "lo que hacemos" (Mols *et al.*, 2015).

Quienes se centran en las normas sociales explican que para desmontar viejas normas hay que crear nuevas expectativas empíricas y normativas sometiendo a las personas a una discrepancia a lo largo del tiempo bajo la exposición a nuevas ideas, pero también ofreciendo alternativas de comportamiento que encajen socialmente (Bicchieri, 2017 y 2023). El cambio social reclama nuevas prácticas que logren expandirse y ritualizar pero también deben comprenderse y sentirse. Para inducir cambios de prácticas a largo plazo y evitar efectos secundarios no deseados, los empujoncitos deben ser "provocadores de reflexión" y prestar atención a los mecanismos colectivos y culturales (John, 2018).

Un nuevo diseño y selección de herramientas en las políticas públicas reclama, primeramente, un enfoque sistemático que identifique las prácticas sociales y los puntos de estrés o inflexión de las prácticas como posible punto de intervención. Para ello, el proceso de diseño debe ser abierto, pensarse con calma (las prisas o el afán de resultados rápidos no permite entender las tramas en las que arraigan las prácticas ni triangular ideas e información derivada de perspectivas diferentes), ser iterativo (pese a lo atractivo que puede ser, no tiene mucho sentido trazar fases que se vayan superando), e integrar la colaboración de académicos, profesionales y actores locales, e incorporar la retroalimentación de pequeñas pruebas realizadas como parte del propio diseño (Oliván y Folch, 2025).

En segundo lugar, para impulsar el cambio de prácticas es necesario conseguir una masa crítica que rechace las normas existentes, esto es: minorías comprometidas que lleven a otros a adoptar el comportamiento lo que se logra cuando se consigue un 25% de cómplices. A contrario de lo que podría creerse, los puntos de inflexión social y contagio no dependen tanto de líderes (los *influencers* pueden ser muy conservadores en tanto temen perder seguidores) sino de ir generando tendencias en grupos pequeños con "puentes amplios" (perso-

nas con múltiples conexiones de lazos débiles) que generan cascadas de cambios de comportamiento. También la retroalimentación normativa personalizada o entre pares y los grupos de interacción dirigidos por facilitadores para discutir creencias erróneas funcionan para trasladar nuevas prácticas, pero solo cuando los participantes prestan atención y cuando los que presentan se perciben como creíbles. El efecto arrastre depende no solo de proporcionar argumentos verbales sino de que los mensajeros prediquen con el ejemplo y se comporten de acuerdo a la nueva norma. Los comunicadores "conversos", en tanto están conectados de forma más eficiente con comunidades externas, tienen un alto potencial de expansión y debería prestarse más atención a ellos (Constantino, *et al.*, 2022; Gelfand *et al.*, 2025).

Por otra parte, las producciones culturales como radionovelas o series televisivas pueden ser una forma eficiente de proporcionar modelos a seguir y generar esta masa crítica. Así, el *edutainment* se basa en estrategias que exponen a muchas personas a la vez y de modo emocional a las historias y los personajes. Las audiencias, una vez que son absorbidos por una historia y transportados a ella son capaces de internalizar nuevas perspectivas e ideas. Quienes escuchan o ven el producto saben que otros en su comunidad también están escuchando o viendo el mismo. Si ello se acompaña de procesos de reflexión colectiva las posibilidades de conseguir cambios son más altas.

Un ejemplo de lo expuesto es el uso de una radionovela en Kigoma, Tanzania para prevenir la violencia sexual transaccional[5] entre personas de edad desigual y promover normas protectoras por parte de los adultos para que traten a todas las niñas de la comunidad "como a su propia hija" y entiendan su rol en la prevención de la misma. En dicha experiencia, además de la emisión de los episodios en la radio local, se realizaron sesiones de reflexión dos veces por semana con niñas de varias escuelas, sesiones de escucha extraescolares para un subgrupo y debates grupales antes y después del evento con niñas, con cuidadores hombres y con cuidadoras mujeres. Los resultados evidencian cambios positivos entre las niñas y las mujeres en relación a cuestionar las percepciones sobre dichas relaciones transaccionales, reconsiderar quién es el culpable, identificar vías para evitarlas y el reconocimiento del papel de los padres, los com-

[5] Las relaciones sexuales transaccionales son relaciones entre niñas adolescentes y hombres de al menos cinco años más que ellas. Estas relaciones se caracterizan por desigualdades entrecruzadas relacionadas con la edad, el género, el estatus social y el acceso a los recursos, y que tienen consecuencias negativas para la autonomía de las niñas y aumentan su riesgo de explotación (Howard-Merril *et al.*, 2024).

pañeros y los miembros de la comunidad en la prevención de las relaciones sexuales transaccionales. Los resultados fueron menos evidentes en los cuidadores hombres, lo que revela la necesidad de trabajar de otros modos con ellos (Howard-Merril *et al.,* 2024)[6].

También el uso de redes sociales puede ser útil para promover cambios en las prácticas sociales. Ejemplo de ello es el estudio llevado a cabo sobre "minimalistas" en Alemania, Austria y Suiza. Los minimalistas son divulgadores que en redes sociales hablan sobre el consumo sostenible de prendas de vestir. No se trata de espacios educativos ni profesionales, sino personas "normales" que ilustran cómo cambios graduales de rutinas y la gestión del conocimiento obtenido del ensayo y error pueden conseguir bienestar individual y social. El proceso de cambio parece comenzar con la obtención de una visión general de toda la ropa que se posee actualmente para posteriormente clasificar las prendas sobrantes reduciendo y (re)organizando la ropa. A continuación, se busca la prolongación del ciclo de vida de las prendas restantes mediante reparación, cuidado y posterior utilización. Por último, se aspira a un consumo consciente de la ropa necesaria y se adoptan prácticas de anticonsumo (rechazar, reducir y reutilizar). Los minimalistas son consumidores que están "en camino" de cambiar sus prácticas, que rompen las conexiones entre los tres elementos de las prácticas: materiales, competencias y significados y que reflexionan activamente sobre su relación con las cosas y su estilo de vida (Derwanz; Strebinger, 2021).

Sumado a lo anterior, cabe recordar que las personas son más propensas a cambiar un comportamiento si observan que es importante para otros y ven los costes sociales que tiene no cambiar. Por ejemplo, ante ciertas burlas homofóbicas o agresiones sexistas las intervenciones más exitosas no son las que se centran en los perpetradores sino las diseñadas para cambiar los costes sociales que los espectadores realmente imponen a los perpetradores. Darse cuenta de que se está fuera de sintonía con sus pares conduce a una comprensión incómoda y puede motivar al cambio. No basta con castigar a quienes se comportan de modos incorrectos también debería castigarse socialmente a quienes se comportan de forma correcta pero no castigan a quienes hacen lo incorrecto (Miller; Prentice, 2016, Gelfand *et al.,* 2025).

---

[6] En la misma línea, estudios comparados destacan el potencial del *edutainment* para prevenir la violencia de género, (cambio en las actitudes y normas que apoyan la violencia) o promover la armonía interétnica (aumentando la prosocialidad de la mayoría étnica hacia las minorías). Los mecanismos de impacto incluyen la adquisición de información, la persuasión individual, la difusión de normas y la mejora de los vínculos (Peterman, 2025; Siddique *et al.,* 2024).

4. Conclusiones con el foco puesto en América Latina

Las prácticas sociales están íntimamente ligadas a la reproducción de lo que las personas consideran normal, a formas de vida ordinarias, a la rutina, a infraestructuras domésticas y a los sentidos y significantes sociales que se dan a las mismas. Por ello, si nos preguntamos: ¿cómo diseñamos políticas públicas que funcionen y alcancen sus objetivos? ¿cómo activamos el cambio social que tanto deseamos y hacemos que sea sostenible en el tiempo? Las respuestas pasan por un llamado a la imaginación política desde una comprensión más compleja pero más ajustada de las realidades cotidianas de las personas. Se trata de trabajar con (en lugar de contra) las prácticas y normas sociales. Por ello, quienes hacen políticas, deberían como primer paso identificarlas, mapear su extensión, conocer sus diferentes elementos, idear intervenciones y promover espacios donde se reflexione activamente sobre ello.

El enfoque de la práctica social y la internalización de normas resulta útil en entornos donde lo que se busca alterar es el comportamiento de las mayorías y cambios a gran escala por lo que resulta especialmente atractivo para pensar el cambio social en América Latina. En la región, la generalización del incumplimiento legal y su tolerancia conduce a amplias constelaciones de conductas nocivas. Por ello, las iniciativas que se promuevan en la región deben involucrar activamente a las personas en la deliberación colectiva sobre las acciones y los resultados apropiados puede conseguir la "aceptación privada" y la "internalización de normas" si se aspira a un cambio de comportamiento duradero (Güemes y Wences, 2019; Nesis, 2025).

El desafío es complejo cuando se piensa en términos electorales o cuando la ansiedad por generar respuestas a los problemas es alta. Pero la innovación es urgente cuando las respuestas no son eficientes y la complejidad es un desafío asumible cuando se busca el cambio y bienestar social.

Referencias bibliográficas

Alexander-Scott, M. B. *et al.* (2016): "DFID Guidance Note: Shifting Social Norms to Tackle Violence Against Women and Girls" (VAWG), Londres, VAWG Helpdesk.

Ariztía, T. (2017): "La teoría de las prácticas sociales: particularidades, posibilidades y límites", *Cinta moebio* 59, pp. 221-234. Doi: http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2017000200221.

Bicchieri, C. (2017): *Norms in the Wild. How to diagnose, measure and change social norms,* New York, Oxford University Press.

— (2023): "Norm nudging and twisting preferences", *Behavioural Public Policy*, vol. 7(4), pp. 914-923. Doi: https://doi.org/10.1017/bpp.2023.5.

Bicchieri, C., Dimant, E., Gächter, S. y Nosenzo, D. (2022): "Social proximity and the erosion of norm compliance", *Games and Economic Behavior*, vol. 132, pp. 59-72. Doi: https://doi.org/10.1016/j.geb.2021.11.012.

Bovens, M. y Hart, P. (2016): "Revisiting the study of policy failures". *Journal of European Public Policy*, 23 (5), pp. 653-666. Doi: https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273.

Byrkjeflot, H., Strandgaard Pedersen, J. y Svejenova, S. (2013): "From Label to Practice: The Process of Creating New Nordic Cuisine, *Journal of Culinary Science & Technology*, 11:1, pp. 36-55. Doi: http://dx.doi.org/10.1080/15428052.2013.754296.

Collins, R. (2020): "Social distancing as a critical test of the micro-sociology of solidarity", *American Journal of Cultural Sociology* 8, pp. 477-497. Doi: https://doi.org/10.1057/s41290-020-00120-z.

Campo Garcia, M. E. del, Güemes, C.; PARAMIO, L. (2017): "I can't get no satisfaction. Servicios públicos, democracia y clases medias en América Latina", *América Latina Hoy,* (77), pp. 161-187. Doi: https://doi.org/10.14201/alh201777161187.

Carlson, J. *et al.* (2015): "Strategies to Engage Men and Boys in Violence Prevention: A Global Organizational Perspective", *Violence Against Women* (21), 11, 1406-1425.

Constantino, S. M., Sparkman, G., Kraft-Todd, G. T., Bicchieri, C., Centola, D., Shell-Duncan, B., Vogt, S. y Weber, E. U. (2022): "Scaling Up Change: A Critical Review and Practical Guide to Harnessing Social Norms for Climate Action", *Psychological Science in the Public Interest*, *23*(2), pp. 50-97. Doi: https://doi.org/10.1177/15291006221105279.

Datta S. y Mullainathan S. (2014): "Behavioural design: A new approach to development policy", *Review of Income and Wealth* 60 (1), pp. 7-35. Doi: https://doi.org/10.1111/roiw.12093.

Derwanz, H. y Strebinger, V. (2021): "Learning like a Minimalist—Learning from a Minimalist. Consumers as Disseminators for Sustainable Clothes Usage", *J Sustain Res*. 3 (4). Doi: https://doi.org/10.20900/jsr20210017.

Ewert, B. y Loer, K. (2021): "Advancing behavioural public policies: in pursuit of a more comprehensive concept", *Policy & Politics*, 49(1), pp. 25-47.

Giddens, A. (1999): *Consecuencias de la Modernidad,* Alianza, Madrid.
— (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración,* Amorrortu, Buenos Aires.
Güemes, C. (2019): "Mujeres en Iberoamérica: Herramientas de gobierno para un cambio que ya ha comenzado", Documento de Trabajo n.º 2/2019. Doi: 10.13140/RG.2.2.35806.6944.
Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017): "Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions", *Perspectives on Psychological Science,* pp. 1-14.
Howard-Merrill, L., Pichon, M. y Witt, A. *et al.* (2024): "'I have learned that nothing is given for free': an exploratory qualitative evaluation of a social norms edutainment intervention broadcast on local radio to prevent age-disparate transactional sex in Kigoma, Tanzania", *BMC Public Health* 24, 2907. Doi: https://doi.org/10.1186/s12889-024-20440-w.
Martín Palomo, M.T. y Muñoz-Terrón, J. M. (2015): "Emociones en el espacio público. Acciones para enfrentar la violencia de género", *Cultura y Representaciones Sociales*, año 8, n.º 8, pp.187-228.
McConnell, A. (2010): "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between", *Journal of Public Policy*, 30(3), pp. 345-362. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/40925891.
Miller, D. T. y Prentice, D. A. (2016): "Changing norms to change behavior", *Annual review of psychology*, 67(1), pp. 339-361. Doi: https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010814-015013.
Mithril, C., Dragsted L. O. y Blauert E., *et al.* (2012): "Guidelines for the New Nordic Diet", *Public Health Nutrition* 15, 1941-1947. Doi: https://doi.org/10.1017/S136898001100351X.
Mols, F., Haslam, S. A., Jetten, J. y Steffens, N. K. (2015): "Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth", *European Journal of Political Research*, 54(1), pp. 81-98. Doi: https://doi.org/10.1111/1475-6765.12073.
Nesis, J. (2025): "La Seguridad Vial y el desafío de aumentar la adhesión a normas", en Güemes, C. (coord.), *Políticas públicas para el cambio social. Innovar para transformar*, Madrid, Fundación Carolina.
Olivan, R. y Folch, J. (2025): "Participación ciudadana y derecho al futuro", en Güemes, C. (coord.), *Políticas públicas para el cambio social. Innovar para transformer*, Madrid, Fundación Carolina.
Peterman, A. (2025): "Edutainment to Prevent Violence Against Women and Children", *The World Bank Research Observer*, lkaf002. Doi: https://doi.org/10.1093/wbro/lkaf002.

Rodrigues Vieira de Almeida, S., Sousa Lourenço, J., Dessart, F. J. y Ciriolo, E. (2016): "Insights from behavioural sciences to prevent and combat violence against women", Luxemburgo, Publications Office of the European Union.

Shove, E. (2003): "Converging Conventions of Comfort, Cleanliness and Convenience", *Journal of Consumer Policy* 26, pp. 395-418. Doi: https://doi.org/10.1023/A:1026362829781.

— (2010): "Beyond the ABC: Climate Change Policy and Theories of Social Change", *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(6), 1273-1285. Doi: https://doi.org/10.1068/a42282.

Siddique, A., Vlassopoulos, M., y Zenou, Y. (2024): "Leveraging Edutainment and Social Networks to Foster Interethnic Harmony". Doi: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4810983.

Spurling, N., Mcmeekin, A., Shove, E., Southerton, D., y Welch, D. (2013): "Interventions in practice: re-framing policy approaches to consumer behaviour", Manchester: Sustainable Practice Research Group. Disponible en: http://www.sprg.ac.uk/uploads/sprg-report-sept-2013.pdf.

Strassheim, H. (2019): "Behavioural mechanisms and public policy design: Preventing failures in behavioural public polic", *Public Policy and Administratio*n, 36 (2), pp. 187-204. Doi: https://doi.org/10.1177/0952076719827062.

Waylen, G. (2018): "Nudges for gender equality? What can behaviour change offer gender and politics", *European Journal of Politics and Gender,* 1(1-2), pp. 167-183.

Relación de autores/as

Germán Arenas

Doctor en América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional por la Universidad de Alcalá (UAH). Investigador de la Fundación Hay Derecho. Graduado en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos, especialista en Políticas Públicas y tiene un Máster en Derecho Constitucional. Fue asesor legislativo en el Congreso de Colombia durante diez años. Su línea de investigación aborda el lenguaje claro como movimiento y las políticas de legibilidad aplicadas al buen gobierno. Miembro del GIDYJ y del Programa en Cultura de la Legalidad de la UC3M, de la Cátedra de Comunicación Clara de la U. de Barcelona y de la Red de Lenguaje Claro de Colombia.

Moisés Barrio Andrés

Doctor en Derecho. Letrado del Consejo de Estado. Asesor de diversos Estados y de la Unión Europea en regulación digital. Profesor de Derecho digital. Director del posgrado en Legal Tech y transformación digital (DAELT) de la Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense de Madrid.

Josep María Folch Olivella

Profesional en cultura, innovación y asuntos públicos, con experiencia en gestión cultural, consultoría estratégica y análisis de políticas. Es responsable de Cultura y Pensamiento en Hexagonal. Ha trabajado con responsables políticos

y académicos en Europa y América Latina, elaborando discursos, organizando eventos y redactando propuestas. Tiene un Máster en Gobernanza Transnacional por el EUI en Florencia y graduado en Global Studies por la UPF en Barcelona, con estancia de estudios en Teherán.

Pablo Gavilán

Doctor en Psicología, profesor asociado del Departamento de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Madrid. Es también emprendedor y colabora con Impact Hub y con el Círculo de Bellas Artes de Madrid.

Cecilia Güemes

Doctora en Ciencias Políticas, DEA en Gobierno y Administración Pública, máster en Ciencias Sociales y licenciada en Derecho. Profesora de Ciencia Política y Vicedecana de Relaciones Internacionales e Igualdad en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Investigadora asociada de la Fundación Carolina y cofundadora del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Sus líneas de investigación son: confianza, políticas públicas y cambio social.

José Nesis

Licenciado en Psicología (UBA), médico (UBA) y especialista universitario en Psiquiatría (UMAI). Actualmente integra el Consejo Asesor de la Licenciatura en Ciencias del Comportamiento (UCA) y coordina el Equipo de Salud Mental y Seguridad Vial (APSA). Es miembro de la Red de Ética y Legitimidad Judicial del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de México. Contacto: jose.nesis@gmail.com.

Luis Oceja

Doctor en Psicología Social. Profesor titular del Departamento de Psicología Social y Metodología de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Vicedecano de Relaciones Internacionales de la misma facultad. Investigador y autor de numerosas publicaciones sobre normas sociales, emoción, motivación y legitimidad, con especial atención al

quijotismo, la empatía y los procesos psicosociales que favorecen el bienestar colectivo.

Raúl Oliván

Director de Hexagonal, un laboratorio, fundación y consultoría especializada en innovación pública y social. Fundador del LAAAB (2018-2023) y Zaragoza Activa (2010-2017) Es el creador del modelo de innovación hexagonal (HIP) por encargo de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado. Asesor de instituciones y organizaciones de Europa, Latino América y África, para potenciar procesos de transformación sistémica a través de laboratorios y comunidades de innovación. Máster en Filosofía, licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas. Doctorado en Trabajo Social. Alumni del International Visitor Leadership Program de Estados Unidos.

Ignacio Paiva Ropert

Máster en Administración Pública por la London School of Economics. Consultor de la OCDE y exasesor del Ministerio de Hacienda de Chile en ciencias del comportamiento y modernización del Estado. Ha liderado proyectos de innovación pública y rediseño de políticas públicas basados en evidencia empírica, incluyendo experimentos aleatorizados. Cofundador de la Fundación Chile Nudge.

Jenny Marcela Sánchez-Torres

Doctora en Economía y Gestión de la Innovación y Política Tecnológica por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora titular de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora senior como integrante del Grupo de investigación en gestión y organizaciones, GRIEGO, categorizado como A1. Autora de varias publicaciones sobre el diseño y evaluación de políticas públicas para el sector TIC, gobernanza y gestión de ciencia, tecnología e innovación, incluyendo inteligencia artificial.

Juan C. Valle-Lisboa

Licenciado en Bioquímica, magíster en Biofísica y doctor en Ciencias Biológicas. Es profesor agregado de Biofísica y Biología de Sistemas en la Facultad de

Ciencias y dirige el Centro Interdisciplinario en Cognición para la Enseñanza y el Aprendizaje. Es investigador de nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores e integrante del Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas. Sus intereses de investigación se centran en las bases neurobiológicas de la cognición, con un énfasis en el procesamiento y adquisición del lenguaje y otros sistemas simbólicos, y en las aplicaciones a la Educación de los estudios sobre la Cognición.

Camila Zugarramurdi

Doctora en Lingüística por la Universidad del País Vasco. Profesora adjunta de la Facultad de Psicología de la Universidad de la República (Uruguay). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Investiga en las bases cognitivas y neurales del aprendizaje de la lectura, y en el desarrollo de indicadores de detección temprana de riesgo lector.

El presente volumen analiza la capacidad de las políticas públicas para resolver problemas persistentes de América Latina, en un contexto de notoria desconfianza ciudadana ante las instituciones. El elenco de autores/as que colaboran en el libro reflexiona sobre medidas que podrían impulsar cambios sociales, a partir de tres enfoques complementarios: las ciencias conductuales, la participación ciudadana y la inteligencia artificial. Bajo una óptica que combina la teoría con el estudio de casos concretos, se trata de imaginar nuevas formas de gobernar y transformar la región.

Fundación Carolina

AGENDA 2030

cooperación española