

**CULTURA CIUDADANA DESDE LA TRANSMISIÓN.  
ANÁLISIS DEL CASO DE ANTANAS MOCKUS EN BOGOTÁ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
21 DE NOVIEMBRE DE 2016**

**CULTURA CIUDADANA DESDE LA TRANSMISIÓN.  
ANÁLISIS DEL CASO DE ANTANAS MOCKUS EN BOGOTÁ**

**MARÍA ISABEL SERRANO ARIZA**

Trabajo de grado para optar por el título de Politóloga y de Comunicadora Social

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
21 DE NOVIEMBRE DE 2016**

**CULTURA CIUDADANA DESDE LA TRANSMISIÓN.  
ANÁLISIS DEL CASO DE ANTANAS MOCKUS EN BOGOTÁ**

**MARÍA ISABEL SERRANO ARIZA**

**DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO  
LUIS FERNANDO MARÍN**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C.  
21 DE NOVIEMBRE DE 2016**

## Tabla de Contenido

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Marco teórico</b> .....	3
<b>Capítulo 1. Cultura ciudadana</b> .....	8
<b>Capítulo 2. Comunicación en el programa de Cultura Ciudadana</b> .....	12
<b>2.1. La comunicación interpersonal</b> .....	13
<b>2.2. La comunicación masiva</b> .....	15
<b>2.3. La comunicación como comportamiento</b> .....	16
<b>2.4. Tres en uno</b> .....	17
<b>2.5. Mensaje recibido</b> .....	18
2.5.1. “Lo público es ‘sagrado’. Cuidémoslo entre todos” .....	19
2.5.2. “La vida es sagrada” .....	20
2.5.3. “Toda acción individual tiene un impacto a nivel colectivo” .....	21
<b>Capítulo 3. ¿Qué nos pasó?</b> .....	23
<b>3.1. Las campañas</b> .....	23
<b>3.2. ¿Una nueva cultura?</b> .....	25
<b>3.3. Límites de un proceso complejo</b> .....	26
3.3.1. <i>Diseño institucional: un memorable</i> .....	26
3.3.2. <i>Un memorante</i> .....	28
3.3.3. <i>Contra el reloj</i> .....	30
3.3.4. <i>El valor público</i> .....	32
3.3.5. <i>Un proceso generalizado</i> .....	35
<b>3.4. No hubo transmisión</b> .....	36
<b>3.5. El caso de Cali</b> .....	38
<b>Capítulo 4. Lo que pudo haber sido</b> .....	41
<b>Conclusiones</b> .....	48
<b>Bibliografía</b> .....	51
<b>Anexos</b> .....	55

## Tabla de Anexos

<b>Anexo 1. Las campañas</b> .....	55
1.1 Ley Zanahoria .....	55
1.2 Mimos y caballeros de la cebra .....	56
1.3 Tarjetas ciudadanas .....	57
1.4 Ahorro de agua.....	58
1.5 Vida Sagrada.....	59
<b>Anexo 2. Consumo promedio de agua en Bogotá 1993-2006.....</b>	<b>61</b>
<b>Anexo 3. Resultados encuesta Bogotá Cómo Vamos (2015).....</b>	<b>62</b>
<b>Anexo 4. Percepción sobre la Ley Zanahoria .....</b>	<b>66</b>
4.1. Sondeo de percepción de la Ley Zanahoria .....	67
<b>Anexo 5. Tipo de normas - Sistemas de regulación del comportamiento...69</b>	<b>69</b>
<b>Anexo 6. Campañas relacionadas con el recaudo de impuestos .....</b>	<b>70</b>
6.1. 110% del predial.....	70
6.2. Chiva tributaria .....	70
<b>Anexo 7. Principios de diseño institucional. Elinor Ostrom ¡Error! Marcador no definido.</b>	
<b>Anexo 8. Perfil de entrevistados.....</b>	<b>72</b>

## Tabla de Gráficos

<b>Gráfico 1. Serie histórica de consumo promedio de agua en la ciudad de Bogotá 1993-2006 .....</b>	<b>61</b>
<b>Gráfico 2. Sobre el principal atributo que debe tener un alcalde .....</b>	<b>62</b>
<b>Gráfico 3. Confianza en el gobernante .....</b>	<b>63</b>
<b>Gráfico 4. Serie histórica de la percepción de la buena gestión pública de los alcaldes .....</b>	<b>64</b>
<b>Gráfico 5. Percepción de transparencia y corrupción en la Administración Distrital .....</b>	<b>64</b>
<b>Gráfico 6. Cultura política: participación en elecciones .....</b>	<b>65</b>
<b>Gráfico 7. Calificación de la Ley Zanahoria.....</b>	<b>66</b>
<b>Gráfico 8. Conocimiento de la ley zanahoria por parte de los ciudadanos .</b>	<b>67</b>
<b>Gráfico 9. Percepción sobre efectos de la Ley Zanahoria .....</b>	<b>67</b>
<b>Gráfico 10. Acatamiento de la norma.....</b>	<b>68</b>
<b>Gráfico 11. Percepción sobre la posibilidad de la “Hora Optimista” .....</b>	<b>68</b>

## Tabla de Tablas

<b>Tabla 1. Descripción de los sistemas de regulación de comportamiento ...</b>	<b>69</b>
<b>Tabla 2. Principios de diseño institucional .....</b>	<b>71</b>

## Introducción

El proceso de modernización de las ciudades genera efectos sociales, políticos y económicos que explican su realidad. La urbanización y las dinámicas sociales y políticas crean una identidad que se refleja en el comportamiento de sus ciudadanos. La cultura ciudadana, más allá del mero cumplimiento de reglas comunes, es una forma de vida que nace del valor público y se sustenta en la convicción individual de la importancia del cuidado de los recursos de uso común y en la percepción de las demás personas. Se manifiesta en comportamientos individuales y colectivos que transmiten un mensaje generador de otras acciones en los demás ciudadanos.

Antanas Mockus, durante sus dos periodos de gobierno (1995-1997 / 2001-2004) en Bogotá, insistió en promover el cumplimiento de las normas cívicas y de la sana convivencia a través del programa Cultura Ciudadana, basado en una intensa estrategia comunicativa que a través de diversas campañas generó hábitos en muchos ciudadanos, en torno al cuidado de lo público y al progreso de la ciudad. No obstante, los cambios de administraciones —que implicaron la ausencia de los incentivos *mockusianos* al abordar la cultura ciudadana desde diversos enfoques— conllevaron al retroceso.

Aunque con el paso del tiempo algunos de los hábitos alcanzados se han mantenido, es evidente, tanto en los comportamientos como en las percepciones de los ciudadanos, que no fue adquirida una nueva cultura ciudadana como reemplazo de la llamada “cultura del atajo” que, insistió Mockus, debía ser transformada a través de la armonización entre ley, moral y cultura.

A partir de eso, el trabajo describe los procesos de comunicación llevados a cabo por el Programa y analiza algunos factores que explican la no sostenibilidad de los resultados de su gestión, con el fin de responder a la pregunta: ¿qué papel desempeñó la transmisión en el programa de Cultura Ciudadana? Con base en los hallazgos encontrados, establece los límites del Programa y propone algunas posibilidades hacia el futuro.

El primer capítulo estudia el concepto de cultura ciudadana, a partir de las especificidades de la identidad y la cultura bogotanas que complejizan el proceso de transformación cultural y que, por tanto, deben tenerse en cuenta como desafíos en la formulación de una estrategia de implementación.

En el segundo capítulo se analizan cuatro campañas de comunicación que fueron desarrolladas en ambas administraciones de Mockus —Ley Zanahoria, mimos y tarjetas ciudadanas, ahorro de agua y Vida Sagrada—, y se clasifican en tres tipos de comunicación —interpersonal, masiva y comportamental— para indagar en el mensaje que se quiso transferir a la ciudadanía y evaluar si efectivamente fue entregado.

En el tercer capítulo se hace una distinción, basada en Regis Debray (1999), entre los conceptos de comunicación y transmisión, para diferenciar el impacto y los resultados que cada uno de esos procesos puede generar en términos de profundidad y sostenibilidad. Con base en esa conceptualización, se analiza la presencia de la transmisión en las campañas analizadas, para identificar las debilidades del proceso de adhesión al cambio cultural. Adicionalmente, se menciona el caso la ciudad de Cali como referente de proceso de transmisión exitoso en términos de civismo, mostrando los aspectos positivos que permitieron el alcance de logros sostenibles en el tiempo.

Por último, en el cuarto capítulo se analizará la presencia de los ocho principios sobre el cuidado de los recursos comunes, de Elinor Ostrom (2000), en las campañas analizadas, con el fin de establecer las posibilidades de reabordar el tema en el futuro a partir de los aprendizajes del pasado.

A partir de esa metodología interdisciplinar, que compagina la comunicación con la ciencia política, se busca analizar el proceso de construcción de cultura ciudadana por Antanas Mockus, estableciendo sus límites y posibilidades. La continuidad, la inclusión y la institucionalización son algunos de los factores que influyen en este proceso cambio cultural, que le pueden dar una mayor solidez y sostenibilidad, apoyados en la gobernanza y en la generación y mantenimiento de valor público en la ciudadanía.

## Marco teórico

Antanas Mockus define la cultura ciudadana como “el conjunto de valores, actitudes, comportamientos y normas compartidas que generan sentido de pertenencia, impulsan el progreso, facilitan la convivencia, conducen al respeto del patrimonio común y facilitan o dificultan el reconocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 60).

Con base en esta definición, surge el interrogante de si la cultura ciudadana genera sentido de pertenencia o, por el contrario, surge de la identificación de los ciudadanos con el lugar que habitan para impulsar una conducta determinada y permitir la construcción de una sociedad mejor o peor, según el tipo de cultura que exista. En ese sentido, parafraseando a Mockus y cambiando el orden de los factores que enuncia, podría redefinirse la cultura ciudadana como el conjunto de creencias, valores, actitudes, comportamientos y normas compartidas en una ciudad, que nace del sentido de pertenencia de sus ciudadanos y de la percepción de la vida de cada uno de ellos. Al agruparse los puntos de vista individuales pueden conllevar o no— y en diferente medida— al progreso, a la convivencia, al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.

Desde el concepto de cultura política de participación, ese conjunto puede estar marcado tanto por la “adhesión, cuando los conocimientos van acompañados de orientaciones afectivas y juicios positivos”, como por la “enajenación y apatía, cuando la actitud predominante de los miembros de una sociedad respecto del sistema es de hostilidad o de indiferencia respectivamente” (Sani, 2000, pág. 416).

En ese sentido, adquiere importancia el concepto de ciudad como lugar en el que se desarrolla la cultura. La ciudad, más que un territorio, es “un estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, de actitudes y de sentimientos organizados dentro de estas costumbres transmitidas mediante la tradición” (Park & Burgess, 1974, pág. 1), que surge tanto de los ciudadanos autóctonos como de una mezcla de rasgos que lo enriquecen: “de tanto crecer hacia fuera las

metrópolis adquieren los rasgos de muchos lugares. La ciudad pasa a ser un caleidoscopio de patrones y valores culturales, lenguas y dialectos, religiones y sectas, etnias y razas. Distintos modos de ser pasan a concentrarse y convivir en el mismo lugar, convertido en síntesis del mundo” (Martin Barbero, 1999, pág. 42).

Y quienes dan vida a esa ciudad y le otorgan sentido son los ciudadanos, cuya participación en una praxis común los convierte en sujetos políticamente responsables de una comunidad de seres libres e iguales que, en medio de un proceso inclusivo, concuerdan acerca de las metas y normas del interés común de todos, más allá de los intereses individuales (Habermas, 1999). Esto implica que tienen una serie de derechos que el Estado protege y que cada individuo debe ejercer: “Se espera que el ciudadano democrático sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella. Además, se supone que (...) obra racionalmente, guiándose por razones y no por emociones. (...) se entiende que está bien informado y que tomará sus decisiones (...) según un cuidadoso cálculo de los intereses y principios que desea ver favorecidos” (Almond & Verba, 2007, pág. 194).

Entonces, el ciudadano no solo es receptor de los efectos de la gestión pública sino que se involucra en ella a diario, al interactuar con sus conciudadanos y al comportarse de cierta manera, principalmente en el espacio público, pero siempre consciente de que sus acciones privadas pueden repercutir en el progreso de la sociedad. De ahí la importancia de la ética ciudadana, que ha de encauzar la conducta individual hacia el bien, en el marco del cuidado de lo público.

Hannah Arendt (2009) define lo público como “el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él” (p.62). Es aquello a lo que todos podemos acceder, que abre paso a una mezcla muy diversa: “la realidad de la esfera pública radica en la simultánea presencia de innumerables perspectivas y aspectos en los que se presenta el mundo común y para el que no cabe inventar medida o denominador común” (p.66). Por esto, la interacción regula de algún modo el comportamiento en la

sociedad: “La esfera pública (...) nos junta y no obstante impide que caigamos uno sobre otro” (p.62).

La interacción social en medio de lo público necesariamente conduce a una manera de concebir a los ciudadanos con quienes se comparte ese lugar común. Esa es la alteridad, la concepción del otro, que debería partir de una base de igualdad y reconocimiento mutuo entre los miembros de la sociedad, y que lleva al ciudadano a la aceptación de que todos son poseedores de rasgos comunes y que, por el hecho de ser humanos, comparten unos derechos. En palabras de Pablo de Greiff (2011), la ciudadanía “es una condición que los individuos se confieren unos a otros, donde cada uno de los cuales se concibe como valioso en sí mismo” (p.423).

La concepción del otro deviene en la conciencia de que la propia conducta incide en el bienestar de los demás y de que las acciones ajenas influyen en la propia vida. Surge así la importancia del humanismo cívico como “actitud que fomenta la responsabilidad de las personas y las comunidades ciudadanas en la orientación y el desarrollo de la vida política. Postura que equivale a potenciar las virtudes sociales como referente radical de todo incremento cualitativo de la dinámica pública” (Llano, 2015, pág. 31). Esto se da a partir de tres características: el protagonismo de las personas como miembros activos y responsables de la sociedad; la consideración de las comunidades humanas como ámbitos decisivos para el pleno desarrollo de sus miembros, y la revaloración de la esfera pública como ámbito de despliegue de las libertades sociales y como garantía de protección de las comunidades (Llano, 2015, págs. 31-32).

No es sencillo materializar esa teoría en acciones concretas sin la presencia de valor público, que impulse al cuidado de lo público, al respeto a los demás ciudadanos, a la obediencia de la ley, etc. Por eso los ciudadanos necesitan percibir que aquello que a todos pertenece realmente importa y que merece la pena, para defenderlo, someterse a ciertas reglas o sacrificar parte de su interés particular. Más allá de beneficios económicos, “el valor público surge a partir de resultados, de los medios para alcanzarlos y de la confianza y la legitimidad con

que cuente la Administración Pública, que son palpados por los ciudadanos, en los que influyen directamente la equidad, el carácter distintivo y la rendición de cuentas”<sup>1</sup> (Kelly, G; Mulgan, G; Muers, S., 2002, pág. 3). Este valor se relaciona directamente con el ejercicio de la gestión pública; la creación de valor surge de mejores resultados, servicios y confianza, y su destrucción, de valores inapropiados (Kelly *et al.* 2002).

Ahora bien, la Administración Pública puede definirse como el conjunto de instituciones públicas, que actúa como “autoridad común que (...) ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos” (Guerrero, 2000, pág. 2) y que se encarga de “ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo” (Sánchez, 2001, pág. 119).

Esa gestión se logra a través de políticas públicas, compuestas por “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos— cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían— a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, Knoepfel, & Varone, 2012, pág. 38). Esto se materializa en el desarrollo de programas, “actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales a resolver en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión” (Subirats, Knoepfel, & Varone, 2012, pág. 38).

Durante las alcaldías de Antanas Mockus se llevó a cabo el programa de Cultura Ciudadana, liderado por la Administración Pública, con el objetivo de “generar sentido de pertenencia a través de la transformación o consolidación de un conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas que facilitan la convivencia entre desconocidos” (Mockus, 2003, pág. 107), a través de herramientas pedagógicas.

---

<sup>1</sup> Traducción propia

La pedagogía ciudadana es un proceso educativo encaminado a la generación de prácticas sociales que realizan los colectivos y los individuos en el espacio público, que, a través de la regulación mutua y la autorregulación, posibiliten y mejoren la convivencia en la cotidianidad. Esto puede ser liderado por las instituciones, siempre en el marco de los hábitos individuales y colectivos que otorguen legitimidad a la acción institucional (Durán & Rodríguez, 2011, pág. 152). La pedagogía implementada por el gobierno de Antanas Mockus buscó la apropiación de valores culturales en la sociedad bogotana por medio de estrategias comunicativas de impacto que incentivaran a la gente a modificar su conducta en torno al cumplimiento de las normas y al respeto hacia los demás ciudadanos. Esto presenta implicaciones conceptuales en términos de lo que abarca la comunicación, en la medida en que puede tener un alcance más o menos limitado según la implementación que se le dé.

En ese sentido, conviene mencionar la diferenciación que hace Régis Debray (1997) entre los conceptos de transmisión y comunicación: “Comunicar es hacer saber algo (...) si la comunicación es un transporte en el espacio, la transmisión es un transporte en el tiempo. La comunicación sincroniza entre contemporáneos, acorta. La transmisión abarca un intercambio entre vivos y muertos, atraviesa diversos momentos, prolonga en el tiempo” (Debray, 1997, pág. 18).

Lo anterior indica que la transmisión abraza de manera más amplia la complejidad de aquello que se busca transferir, en tanto lo prolonga en el tiempo, mientras que el acto de comunicar tiene un alcance de corto plazo y es más difícil que el contenido transferido se sostenga en el tiempo: “un proceso de transmisión incluye necesariamente hechos de comunicación; lo inverso puede no producirse; el todo primará entonces sobre la parte. Reflexionar sobre el “transmitir” aclara el “comunicar”, pero lo contrario no vale” (Debray, 1997, pág. 23).

La transmisión y la comunicación son entonces dos procesos centrales en la construcción de la cultura ciudadana, que según el papel que desempeñen influirán de manera directa en los resultados obtenidos y en su sostenibilidad en el tiempo.

## **Capítulo 1. Cultura ciudadana**

La cultura ciudadana es un estilo de vida que contiene la esencia de una población y que surge a partir de principios individuales y colectivos cuya base se encuentra en la identidad y en el valor público de cada ciudadano. Comprende creencias, valores, actitudes, comportamientos y normas compartidas, que pueden transformarse a través de mecanismos ejecutados por actores públicos y privados.

Construirla en la actualidad no es fácil. Charles Taylor (1994) afirma que hay tres motivos que desencantan acerca de las sociedades modernas: el individualismo, que “estrecha nuestras vidas, las empobrece de sentido y las hace perder interés por (...) la sociedad” (p.39); la razón instrumental, guiada por la lógica económica de la relación costo-rendimiento, y la pérdida de la libertad que deviene en pérdida de interés por lo público y preferencia del bienestar privado (p.40).

En ese sentido, es indispensable fortalecer la cultura política para que “se valore la participación tanto en los diversos niveles de gobierno como en asociaciones voluntarias” (Taylor, 1994, pág. 45), que rompa el círculo de indiferencia con el ámbito político. Si bien existe una participación formal (elecciones, rendición de cuentas, control social, etc.), la mínima interacción de los ciudadanos con lo público es su vida cotidiana. Si un ciudadano no se involucra en lo que lo rodea —las calles, otros ciudadanos, el espacio público—, lo más probable es que en otros aspectos no participe, pues su comportamiento diario manifiesta su interés en la sociedad.

### **Ley, moral y cultura: un engranaje**

La construcción de la cultura ciudadana de un lugar obedece a la idiosincrasia y autenticidad de su población, pues son los mismos ciudadanos quienes la edifican a partir de su interacción con la realidad. Las acciones ciudadanas manifiestan los valores y actitudes que condensan la tradición, identidad e historia del lugar en el que se desarrollan. Por esto, hablar de cultura ciudadana en los países

latinoamericanos presenta particularidades que obedecen a sus propios procesos de urbanización, a las costumbres y creencias de sus habitantes, etc.

Mockus sienta la base de la cultura ciudadana sobre un engranaje compuesto por ley, moral y cultura, que al armonizarse conducen a las personas hacia la autorregulación, y que al “divorciarse” generan conductas erradas:

Ley, moral y cultura son productos (...) que nos dan (...) la posibilidad de autogobernarnos: la cultura, al sedimentar los (...) aprendizajes de siglos y milenios de experiencia y sentido; la moral, al permitir reconocer en el corazón de cada cual el sentimiento de que si pretendo actuar moralmente, mi acción (...) debería (...) poder ser reconocida como tal por cualquier ser humano, y la ley, (...) como la forma más legítima de regular de manera explícita, públicamente acordada y según procedimientos (...) predefinidos, unos comportamientos básicos, con el fin de facilitar la coexistencia de diversas opciones (...) culturales (Rincón, 2006, pág. 57).

Surgen tres escenarios de validación de los comportamientos ciudadanos: “la propia conciencia, los grupos sociales a los que se pertenece y el terreno de lo jurídico-institucional” (Mockus, 2003, pág. 109), que originan respectivamente tres tipos de sanción. La sanción moral alude a la “voz interior” del hombre: “estar en contacto con nuestros sentimientos morales tendría importancia como medio para la finalidad de actuar correctamente” (Taylor, 1994, pág. 62); la sanción legal es ejercida por la ley, en consecuencia de las conductas que la contradicen, y la sanción social la imponen los conciudadanos para reprender una conducta que atenta contra todos (Chiappe, 2016). La armonía del engranaje demostraría que “sin renunciar a nuestros desacuerdos, acabamos casi siempre (...) por encontrar márgenes de acuerdo” (Llano, 2015, pág. 61) que nos lleven al consenso.

### **Bogotá, ciudad de desafíos**

En el contexto latinoamericano es común el divorcio entre los tres sistemas reguladores (Mockus, 1994). La sociedad bogotana presenta varios retos para edificar la cultura ciudadana. En primer lugar, no hay una cultura homogénea;

existen diversas miradas y percepciones evidentes en las variadas reacciones de los diversos grupos poblacionales, a lo que se añade su gran tamaño —tanto territorial como poblacional— que complejiza la generación de sentido de pertenencia, debido a la cobertura y a la diversidad de procedencias.

En segundo lugar aparece la dificultad de generar hábitos colectivos. El estudio descrito por Lally, Potts, Jaarsvel y Wardle (2010) determinó que las personas adquieren un hábito de manera individual en un lapso de entre 18 y 254 días. Si el proceso individual implica una alta dosis de voluntad y esfuerzo, una Administración Pública encontrará varios obstáculos para generarlo a nivel colectivo y requerirá el apoyo de los diversos sectores.

En términos culturales, aparece un tercer obstáculo. La violencia que ha atravesado la historia colombiana, desde la Colonia hasta la actualidad, ha permeado la tradición, las costumbres y los modos de actuar; ha influido en las percepciones ciudadanas acerca de lo público, en las maneras de entender al otro y de reconocerlo, en la confianza y en la concepción del espacio público.

A esto se añade un cuarto factor, propio de la modernidad, que es el individualismo. El constante movimiento conduce a los ciudadanos a actuar según la lógica del “*time’s money*” en una sociedad que, permeada por las tecnologías de la información, ha sido introducida en la atemporalidad. Esto conduce a la preponderancia de los propios intereses sobre los ajenos, a través de conductas como no hacer fila para esperar un bus, hacer doble carril o congestionar una intersección. A esto se añade un tráfico caótico que obstaculiza la movilización de los ciudadanos que contrasta con las medidas de eficiencia en términos de costo-rendimiento (Taylor, 1994), y que agudiza la necesidad de acortar los tiempos a cualquier precio. Pero en realidad, el bien individual y el bien colectivo no se contraponen; según MacIntyre (como se citó en Llano, 2015), no es que el bien común sea la suma de los bienes individuales o particulares. (...) forma parte de toda concepción (...) del bien personal o propio. (...) Sin el bien común no es posible el pleno desarrollo de mi bien personal” (p.52). Así, la conciencia de la influencia individual en el bien común debería llevar a decisiones consecuentes.

Como quinto desafío, la desigualdad social y la pobreza amplían el “caleidoscopio” bogotano. “Las virtudes de la ciudadanía precisan (...) la ayuda de los bienes materiales (...). Hay recursos como la buena salud y la alimentación que todos los seres humanos necesitan” (Llano, 2015, pág. 78). Este factor no impide, pero sí dificulta la consolidación de la cultura ciudadana, que implica el reconocimiento mutuo entre ciudadanos y la realización de sus derechos, independientemente de sus circunstancias.

La manera de ver al otro influye en los comportamientos ciudadanos. Por eso, es necesario que cada persona lleve a plenitud su condición humana y entienda que los demás son tan humanos como él: “salirse de la condición humana es algo que no se debe intentar y que no se puede conseguir” (Llano, 2015, pág. 81). Esto incidirá en las relaciones entre ciudadanos y en sus conductas.

### **Cuestión de tiempo**

Las acciones de gobierno pueden ser de corto, mediano o largo plazo. Por eso, quien las formula debe plantear la manera de darles sostenibilidad a los logros que alcance para mantener el impacto generado y, si es posible, aumentarlo en el futuro:

Existe un conjunto de reglas organizadas con diferentes niveles de profundidad que ponen límites y se transmiten de manera implícita de una generación a otra. No hay un orden social sin este tipo de reproducción cultural (...). La cultura ciudadana (...) establece [esas] reglas [y] sus formas de producción, circulación, reconocimiento, apropiación y recepción (Franky Méndez, 1999, pág. 5).

Una verdadera cultura ciudadana debería recorrer las distintas generaciones, una tras otra, a través de un proceso de transmisión que garantice su “reproducción” de forma espontánea, casi imperceptible. En el caso bogotano se había reproducido durante décadas la llamada “cultura del atajo”, caracterizada por una mentalidad en la que “todo vale”, manifiesta en las justificaciones de los ciudadanos para incumplir la ley (Córdoba, 2015). A partir de eso es evidente que la idea de Mockus no era fácil de ejecutar; era un reto en muchos sentidos.

## Capítulo 2. Comunicación en el programa de Cultura Ciudadana

1995. Bogotá, una ciudad desordenada y caótica, estrena alcalde. Antanas Mockus conquistó la mayoría de votos de los bogotanos que, invadidos por una profunda desconfianza en la ley y en las instituciones públicas, sobreviven a la selva capitalina bajo el dictamen de la ley del “atajo”. En medio de robos, insultos, pitos y empujones se lleva a cabo una competencia de fuerzas que consiste en no dejarse de los otros y en obtener los propios intereses a cualquier precio.

El nuevo alcalde es independiente, soñador y osado. Añora una Bogotá llena de buenas conductas, cuyos ciudadanos estén dispuestos a velar por el bien común y a convivir pacíficamente por encima de sus diferencias. Anhela que la ceбра empiece a importar, que el cinturón de seguridad se utilice, que el espacio público esté protegido y que las riñas, principal muestra de que la convivencia ciudadana es muy pobre, disminuyan.

Para lograrlo propone como eje central de su plan de desarrollo el programa de Cultura Ciudadana, que busca generar una transformación cultural. Así, mimos, tarjetas que aprueban o reprueban los comportamientos ajenos, pirinolas, disfraces y letreros empiezan a danzar por las calles capitalinas mientras los ciudadanos entran en el “juego” de las buenas conductas, impulsadas por actores que sancionan en tono bromista las acciones que todos saben que no contribuyen al bienestar general pero que suelen justificar, porque “nadie dice nada”.

Así comenzó la búsqueda del cambio cultural, liderada por el alcalde Antanas Mockus entre 1995 y 1997, y retomada durante su segundo mandato, 2001-2003, por medio de campañas promotoras de cambios de comportamiento y generadoras de hábitos encaminados al cuidado de lo público y la sana convivencia, a través de la adhesión voluntaria de los ciudadanos a las normas.

El mensaje, difundido a través de diversas actividades, apuntó a la mejora de la comunicación para tejer vínculos y generar identidades (Mockus, 1999). La estrategia comunicativa utilizada para transmitirlo se puede categorizar en tres vertientes: la comunicación interpersonal (diálogo), la comunicación masiva y la

comunicación como comportamiento. Dentro de ellas, serán clasificadas cuatro campañas presentes en ambas administraciones: la Ley Zanahoria, los mimos y las tarjetas ciudadanas, el ahorro de agua y Vida Sagrada.

### **2.1. La comunicación interpersonal**

Según Martín Barbero (1990), en las prácticas comunicativas juega un papel importante la socialidad, “la trama de relaciones cotidianas que tejen las gentes al juntarse y en la que anclan los procesos primarios de socialización de los modelos y los modos de vida (...), pues en los modos de comunicar se juegan y se expresan dimensiones claves del ser social” (p.2).

La manera en que unas personas se relacionan con otras muestra parte de su forma de entender la vida en sociedad. Para Mockus (2003) la comunicación cara a cara fue fundamental para motivar la transformación de comportamientos a partir de la racionalización individual acerca de la importancia de las normas, con el objetivo de alcanzar la armonización entre ley, moral y cultura:

La comunicación interpersonal filtra y cualifica las interpretaciones y las justificaciones de los comportamientos propios y ajenos, para comprender mejor las emociones, identificar con más prudencia y justicia las intervenciones, considerar legítimo expresar los sentimientos y entrar al juego colectivo de cualificar la expresión de los mismos. Todo esto ayuda a fortalecer y a volver fértil la mutua regulación (p.108).

El hecho de interactuar directamente con la ciudadanía permitió a la Administración Distrital comunicar personalmente los mensajes y, al mismo tiempo, fue un factor facilitador de diálogo entre ciudadanos, que conllevaron a la mejora de las conductas en torno a objetivos comunes a través del ejercicio de la sanción social. La campaña de las tarjetas ciudadanas (ver anexo 1.3) fue útil para el reconocimiento mutuo entre ciudadanos, en un entorno de apatía desconfianza mutua, pues dio paso al diálogo a través de la sanción de las malas conductas y del reconocimiento de las buenas.

Por otra parte, la interacción entre la Administración y los ciudadanos a través de los mimos y caballeros de la cebra (ver Anexo 1.2) que le enseñaban a la ciudadanía, fue un elemento de inclusión social entre ciudadanos, pues muchos de los mimos y guías cívicos procedían de bajas posiciones socioeconómicas, y a través del Programa hubo una interacción entre los diversos sectores económicos y sociales (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 20). También los policías fueron capacitados como formadores de ciudadanos, para explicar la importancia de las normas en lugar de limitarse a imponer sanciones legales para generar la adhesión voluntaria por parte del ciudadano sin necesidad de la amenaza del castigo. Sin embargo, la posibilidad palpable del castigo no dejó de existir del todo, lo que da un primer indicio de que no necesariamente todos los ciudadanos se adhirieron a las normas por convicción.

Por otra parte, dentro de la aplicación de la Ley Zanahoria (Ver anexo 1.1), el alcalde llegó a visitar algunos bares para verificar que se estuviera cumpliendo la norma. Al encontrar lugares en los que se incumplía, les explicaba que era necesario cerrar el establecimiento a la hora indicada para proteger la vida (Dalsgaard, 2009). Ante esto, también los ciudadanos podían manifestarle directamente su desacuerdo con la medida o preguntarle acerca del modo de implementarla, etc. Por último, la campaña de ahorro de agua (ver anexo 1.4) buscó que los ciudadanos dentro de su vecindario se motivaran mutuamente a ahorrar agua y se sancionaran socialmente ante el desperdicio. En ella estuvieron presentes los “acuacívicos”, que permitieron la reproducción personalizada del mensaje en las calles, para que los ciudadanos entendieran la importancia de disminuir el consumo y actuaran en consecuencia.

El diálogo fue entonces fundamental dentro de las campañas como herramienta de moderación de las reacciones y de inclusión ciudadana, que le dio importancia al sistema cultural, gracias al fortalecimiento de la sanción social que permitió denunciar las malas conductas de manera amigable.

## **2.2. La comunicación masiva**

La comunicación tiene un carácter de institucionalidad pues “al mediar en la constitución de la representación política y en el reconocimiento cultural ha pasado a constituir para las mayorías un espacio sustitutivo de la institucionalidad comunitaria” (Martín-Barbero, 1990, pág. 2). Esto indica que la consolidación de la identidad ciudadana está influenciada por lo que muestran los medios sobre una realidad determinada y por los elementos que brindan para interpretarla. Salomé Sola Morales (2016) añade que “los medios actúan cada vez más como contexto dominante (...) con sectores de la existencia humana que están vinculados con la intimidad de las personas, (...) con su visión del mundo y la realidad” (p.248); es decir, que la manera de comunicar un mensaje masivamente influye en las percepciones de la audiencia, palpables en la cotidianidad de los ciudadanos.

En el lanzamiento de la campaña de ahorro de agua, el alcalde dijo públicamente que “yo no quiero tratar a los bogotanos como niños a los que hay que cerrarles el grifo para que no despilfarran el agua. (...) quiero que aprendan a administrarlo. La idea no es que funcionen a punta de sanciones”. Ese mensaje lleva implícito un sentido de poder que indica la capacidad de imponer un racionamiento y, al tiempo, la “oportunidad” de cambio voluntario para evitarlo. A esto se suma la difusión mediática de los dos derrumbes en la represa de Chingaza que evidenció de manera alarmante la necesidad de una reducción del consumo para evitar el desabastecimiento. Así, el mensaje invitó con suficiente fuerza a un cambio conductual a través de una posible sanción implícita y del reconocimiento de la capacidad de autorregulación individual a conciencia.

También la publicidad buscó la motivación de ahorro de agua, a través de piezas que evocaban la importancia de reducir el consumo para el bien común. Los medios y el recibo del agua fueron útiles para difundir las consignas, así como las entrevistas en las que el alcalde empleó la estrategia visual de las botellas de agua (ver anexo 1.4). También se utilizaron los mensajes telefónicos (ver anexo 1.4) como medio para agradecer el ahorro de agua, que asumía de antemano una existente disminución del consumo.

Los mimos y caballeros de la cebra realizaron representaciones artísticas masivas e imitaciones en los semáforos para lograr la concientización ciudadana acerca de las reglas. De otro lado, en el marco de la campaña Vida Sagrada, las estrellas negras (en la segunda Administración) se difundieron a través de propaganda en televisión y radio, que concientizó a la ciudadanía sobre la importancia de utilizar el puente peatonal para evitar una trágica muerte. Este mensaje de la protección de la propia vida era reforzado por las estrellas pintadas en la calle, que se convirtieron en un símbolo de protección de la vida, acentuado por la campaña masiva “Entregue las llaves”.

Por último, la Ley Zanahoria fue difundida a través de diferentes medios masivos. Además de la información propagada por los medios acerca del contenido de la ley, los eventos públicos fueron aprovechados como oportunidades para facilitar su apropiación por parte de los ciudadanos (ver anexo 1.4).

### **2.3. La comunicación como comportamiento**

Una de las banderas del programa de Cultura Ciudadana reside en las conductas individuales, sobre la base de que el ejemplo genera reacciones en el comportamiento ajeno. Si durante décadas los bogotanos habían vivido en la lógica de la imitación y la admiración del “vivo” —experto en incumplir la ley y en alcanzar sus propios objetivos rápidamente, incluso a costa del bien común—, el cambio cultural apuntó a una transformación de las nociones “admirable” e “imitable” hacia el lado opuesto: lo correcto, el cumplimiento de la ley y la preponderancia del bien común: “¿Cuándo se produce un cambio de norma social? Cuando la gente pasa a desaprobado o aprobar ciertos comportamientos que antes no desaprobaba o aprobaba” (Mockus, 2003, pág. 58).

Dice Sola Morales (2016) que “desde el momento en que el sujeto (...) se sitúa enfrente de otros, entra dentro del terreno de la actuación, es decir, se convierte en un participante de una actividad total, en la que en una ocasión dada influye de algún modo sobre el resto de participantes (p.253). Existe entonces la conciencia

de que los otros observan y probablemente reaccionarán ante el propio comportamiento imitándolo o rechazándolo, y que serán influenciados por él.

Las campañas que aludieron a este tipo de comunicación aspiraban a generar reacciones: que las tarjetas ciudadanas desembocaran en acciones acordes con la ley, que la presencia de los mimos motivara al uso de la cebra, que el ahorro de agua de algunos condujera a la imitación por parte de sus vecinos, que la entrega de las llaves de un conductor animara a sus compañeros de fiesta a hacer lo mismo; es decir, que el cuidado de la vida se reprodujera en comportamientos similares. También aspiraban a construir confianza entre los ciudadanos, con base en un mensaje implícito de la cultura ciudadana, que es el interés en el bienestar de los demás.

#### **2.4. Tres en uno**

La comunicación es esencial al programa de Cultura Ciudadana porque abre la posibilidad argumentativa que obliga al Gobierno a comunicarse con sus ciudadanos, genera transformaciones culturales y permite “crear nuevos contextos, lecturas e identidades que transformen la cultura misma” (Mockus, 2003, pág. 110). El análisis de las campañas elegidas permite establecer un mensaje principal sobre el comportamiento individual como contribución al cuidado de lo público para vivir en una ciudad mejor: “lo público y los demás ciudadanos son importantes para mí, y actúo en consecuencia porque así nos irá mejor a todos”. La construcción de ciudadanía está entonces en las manos de cada persona; de su comportamiento dependen parte del progreso de la ciudad, y del comportamiento y bienestar de quienes se encuentran en ella. La comprensión individual de esto debería conllevar a una racionalización de las acciones, a partir de la conciencia de pertenecer a un colectivo diverso pero unitario para que moralmente cada persona se comporte conforme a las normas establecidas.

Del mensaje principal surgen tres mensajes secundarios. El primero, “lo público es ‘sagrado’. Cuidémoslo entre todos”, fue difundido a través de la repartición de las tarjetas ciudadanas, de la presencia de los mimos y de la campaña de ahorro

de agua y apuntó a la transformación del sistema cultural —al promover el ejercicio de la sanción social— y a la activación del sistema moral, pues el efecto de la regulación mutua era la autorregulación. El segundo mensaje, “la vida es sagrada”, fue promovido a través de los mimos, de las campañas “entregue las llaves” y “estrellas negras”, de las tarjetas y de la Ley Zanahoria. Hubo alusión al sistema legal —sanciones y modificaciones legales—, al sistema moral —comprensión ciudadana de la relación entre determinados comportamientos y la protección de la vida, para generar autorregulación—, y al sistema cultural —comportamientos socialmente aceptados empezaron a ser sancionados por los ciudadanos.

El último mensaje secundario, “toda acción individual tiene un impacto a nivel colectivo”, se comunicó a través de la campaña de ahorro de agua (ver anexo 2), que apuntó a un cambio moral —apeló a las decisiones individuales en el espacio privado con la motivación de aportar al bienestar común— y cultural, a través de la regulación mutua. Las tarjetas ciudadanas también comunicaron este mensaje, a través de la sanción social.

## **2.5. Mensaje recibido**

Para persuadir a los ciudadanos sobre la conveniencia de transformar sus conductas en pro del cuidado de lo público, la Administración Distrital acudió al recurso de la comunicación política. Según Erizalde, Pedemonte y Riorda (2006), toda comunicación gubernamental es de tipo persuasivo, aunque a veces utilice medios informativos, y esta persuasión incluye una serie de argumentos centrales para la efectividad de esa comunicación, evidente en los comportamientos y reacciones que genere (p.98). Mencionan como mecanismo de persuasión el paradigma de las tres “e”, propuesto por la U.S. Forest Services: *education* (educación), *engineering* (ingeniería) y *enforcement* (aplicación como control). La primera “e” se evidencia en las campañas pedagógicas que llevó a cabo la Administración para difundir su mensaje; la segunda, en las modificaciones realizadas al espacio público, y la tercera, en los mecanismos de control del

Gobierno para asegurar el cumplimiento de las normas. Esto se enmarca en un proceso muy complejo que implica la implementación y difusión de actividades y el convencimiento de personas, muy distintas entre sí, de que ejercer la cultura ciudadana tendrá buenos resultados para todos.

Los tres tipos de comunicación utilizados para difundir el mensaje principal apuntaron a generar una persuasión ciudadana. A continuación se revisarán los tres mensajes secundarios en cuanto a cambios de conducta para identificar si realmente el mensaje se entregó con éxito a la ciudadanía.

### **2.5.1. “Lo público es ‘sagrado’. Cuidémoslo entre todos”**

La campaña del agua logró que en los hogares bogotanos el ahorro oscilara entre el 8% y 12%, y terminada la emergencia se mantuviera por encima del 5% (Murraín, 2016). A esto contribuyeron la televisación de los trabajos en el túnel de Chingaza, las sanciones legales a 4.000 despilfarradores, la presencia de los acuacívicos, la mutua regulación y las visitas a los centros de enseñanza (Chaparro, 2009, pág. 41).

La existencia del diálogo entre ciudadanos facilitó la comprensión de que un trabajo conjunto de la sociedad daría paso a mejores resultados en los diferentes ámbitos. Según la encuesta realizada por El Tiempo en el año del lanzamiento de la campaña, el 64,8% afirmó conocer la campaña y solo el 23% tenía una tarjeta en su poder; el 19,4% la tenía puesta en el vidrio del carro mostrando la cara blanca y el 18,7%, por la cara roja. En ese orden de ideas, el 37,5% usaba las tarjetas para la autorregulación, mientras que los demás solamente la exhibían, la guardaban o no la usaban por miedo (El Tiempo, 1995). En ese sentido, surge la pregunta acerca de la efectividad de esa campaña en la entrega del mensaje sobre la importancia de la regulación mutua en el ámbito del cuidado de lo público, a lo que Paul Bromberg responde que a pesar de ser una herramienta innovadora que disminuía barreras de comunicación, fue “muy poco probable su éxito para transmitir el mensaje de que el control interpersonal es deseable” (Bromberg, 2003, pág. 91). Sin embargo, es posible afirmar que el mensaje fue entregado al menos

a esos ciudadanos que las utilizaron y a los receptores de las sanciones o reconocimientos.

Entonces, en términos de comportamiento, el mensaje de la sacralidad de lo público alcanzó a los sistemas legal, moral y cultural, a través de la interacción de los tres tipos de regulación.

### **2.5.2. “La vida es sagrada”**

Los elementos utilizados por la campaña “Vida Sagrada” permitieron comunicar su eslogan a los ciudadanos y contribuyeron a disminuir las riñas en las calles y la cantidad de muertes en accidentes de tránsito. Los resultados de la campaña “Estrellas negras” de la segunda Administración evidencian la recepción del mensaje: “a partir de la configuración de la estrella como símbolo y de su implementación en la calles de la ciudad, el impacto causado fue tal, que los registros de seguimiento mes a mes mostraron una reducción de la accidentalidad en un 34%” (Peralta Betancourt, 2012, pág. 102). Esto demuestra que algunos peatones se concientizaron de los riesgos de atravesar una calle por el lugar equivocado y actuaron en consecuencia. La difusión a través de los medios de comunicación y el recordatorio permanente del mensaje con las estrellas pintadas en el asfalto permitieron que el mensaje fuera entregado efectivamente.

Por su parte, la aplicación de la Ley Zanahoria desde un principio conllevó a la disminución del 9.5% de homicidios comunes cometidos entre la 1 a.m. y las 6 a.m., con presencia de alcohol en la sangre, y del 24.2% de accidentes de tránsito, en las mismas circunstancias. Al año siguiente los homicidios comunes siguieron disminuyendo en 26.7%. Y en 1997 se redujeron los homicidios comunes en un 15% y las muertes en accidente de tránsito en 13%, respecto al año anterior (Chaparro, 2009, págs. 36-37). Al iniciar el segundo periodo de Mockus, el Instituto de Cultura, Recreación y Deporte realizó un sondeo de opinión acerca de esta ley (ver anexo 4.1) en el que el 97% de los encuestados conocían la existencia y el contenido de la ley, y la mayoría consideraron que una consecuencia de reducir el horario sería el aumento de la accidentalidad. Para los ciudadanos fue claro el

objetivo principal de la ley, a pesar de que muchos no estuvieron de acuerdo con la medida o la incumplieron (Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá, 2001).

Es importante añadir que la Ley Zanahoria no fue el único medio para alcanzar esos resultados; “deben tomarse en cuenta las diversas medidas adoptadas como la obligatoriedad del cinturón de seguridad, el otorgamiento del manejo del tránsito a la policía metropolitana, una mejor atención pre-hospitalaria y las campañas educativas, como ‘Saber antes de beber’ (...) y ‘Entregue sus llaves’ ” (Dammert Guardia, 2007), que también hicieron parte de la campaña “Vida Sagrada”.

Sin desconocer las limitaciones y el uso de mecanismos legales, se puede afirmar que el mensaje “la vida es sagrada” fue entregado efectivamente a los ciudadanos, para promover la sana convivencia y la transformación de comportamientos.

### **2.5.3. “Toda acción individual tiene un impacto a nivel colectivo”**

La campaña del ahorro de agua demostró que tanto la omisión como el ejercicio del mismo por parte de un hogar tendría repercusiones en los demás. La reacción inicial de acumulación (ver anexo 1.4) evidenció que si todos se comportaban de esa manera el consumo aumentaría. Así mismo, los avances de disminución de las estadísticas de consumo motivaron a seguir ahorrando, pues los ciudadanos notaron el impacto de sus propias acciones. Esto explica en gran medida la continua disminución del consumo a través del tiempo, incluso después de que terminara la segunda Administración de Mockus.

En segundo lugar, las tarjetas ciudadanas, los mimos y los caballeros de la cebra recordaron que a los demás les afectaba el comportamiento individual en el espacio público. Se sancionaban o se reconocían los comportamientos, según su contribución al bien común, lo que generaba reacciones que también evidenciaban si había o no interés individual por lo público y por los demás ciudadanos.

En tercer lugar, la Ley Zanahoria aludió a la importancia de una decisión aparentemente individual en relación con el respeto a la vida. La disminución de accidentes y muertes violentas en el horario restringido demostró a los ciudadanos

que esas pequeñas decisiones podrían perjudicar o beneficiar la vida tanto propia como ajena, igual que las actividades de la campaña “Vida Sagrada” en relación con no conducir con alcohol en la sangre y atravesar las calles por el lugar indicado.

En ese orden de ideas, los diversos tipos de comunicación —interpersonal, masiva y como comportamiento— se complementaron en torno a la construcción de ciudadanía, a la concepción de lo público y a los comportamientos. La comunicación cara a cara se dio entre ciudadanos y entre Administración y ciudadanos, pues unos y otros dialogaron en las calles en torno a las acciones ejecutadas. Según Mockus (1999), “se verificó que (...) la apertura y la honradez en la comunicación (...) y la aceptación de una interacción más intensa, (...) podían (...) reducir la violencia y (...) [también] la distancia entre la regulación cultural y la regulación jurídica” (p.11)

La comunicación mediática permitió acentuar los mensajes difundidos en las calles a través de publicidad, de difusión en la prensa sobre los procesos y resultados, y de intervenciones públicas del alcalde: “Un elemento absolutamente crucial para multiplicar el efecto de las acciones de Cultura Ciudadana fue su altísima visibilidad ante la sociedad, lograda en buena parte por la vía de los medios masivos de comunicación” (Mockus, 1999, pág. 12). Por último, la comunicación a través del comportamiento ciudadano actuó como medio de expresión de la valoración de lo público e incentivó a otros ciudadanos a imitar esos comportamientos a través de las sanciones, reconocimientos y reacciones sociales que comunicaron significados en torno a la construcción de la cultura ciudadana.

Entonces, todas las campañas apuntaron a generar comportamientos que despertaron algún tipo de reacción, debido a que “la ciudadanía se sintió interpelada y comprometida” (Mockus, 2003, pág. 107), por acciones que “funcionaron como relevos unas de otras portando (...) el mismo mensaje expresado con ejemplos distintos [para contribuir] a un mismo resultado” (Mockus, 1999, pág. 27).

### Capítulo 3. ¿Qué nos pasó?

2016. Un grupo de estudiantes se prepara para entrar a una estación de Transmilenio irregularmente. Cuando la calle está despejada la atraviesan en diagonal para entrar por una de las puertas, donde alguno de sus amigos está alerta para hallar la palanca roja que les “aseguraré” el ingreso. Algunos de los ciudadanos que esperan, y que sí pagaron su pasaje, los miran con reprensión; otros, son indiferentes. Ninguno dice nada. Un poco más arriba, cerca de la carrera séptima, una peatona con muletas intenta cruzar por la cebra. Pide paso con la mano pero los conductores aceleran.

Al otro lado de la calle otras personas esperan a que pase uno de los buses que no hacen parte del Sistema Integrado de Transporte y que ignoran la existencia de paraderos establecidos. Mientras tanto, dos conductores pelean a gritos por las mutuas imprudencias que dificultan el tráfico, y otros le pitan al carro que espera detrás de la cebra, con el semáforo en verde, para no congestionar la intersección.

Así transcurren las rutinas bogotanas. Cada ciudadano emprende su propia carrera intentando sobrevivir al salvajismo ajeno, a veces con algún grado de salvajismo propio, para llegar a la meta. Así reluce en cada esquina una Bogotá, que no parece carecer de indiferencia; tampoco parece ser positiva ni humana, y mucho menos la mejor para todos. Después de 21 años muchos recuerdan con nostalgia a los mimos que circulaban por la ciudad, los cambios de comportamiento y la cordialidad en las calles, fruto de las campañas lideradas por “el loco de Antanas”, que de repente se esfumaron.

¿Qué nos pasó? Se comunicó un mensaje a los distintos miembros de una ciudadanía muy diversa y se logró un impacto en sus conductas. Pero, ¿realmente se transmitió de manera exitosa para lograr una nueva cultura, duradera, en la que preponderaran el bien común y el cuidado de lo público?

#### **3.1. Las campañas**

El ahorro de agua se convirtió efectivamente en un hábito, producto de la racionalización acerca de la importancia de este recurso y de la necesidad de

ahorrarlo para evitar un desabastecimiento. La encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en el 2008, mostró que los ciudadanos en Bogotá gastaban al año la mitad del agua que usaban antes del daño ocurrido en Chingaza, lo que evidencia que casi 10 años después de acabar la primera administración de Mockus los ciudadanos siguieron siendo receptivos acerca de este mensaje y lo demostraron a través de su conducta (Chaparro, 2009, pág. 44). Esto se sostuvo en el tiempo: “quince años después logramos llegar a un promedio de consumo por hogar del 50% de lo que se consumía en ese entonces” (Murraín, 2016). El nuevo hábito se convirtió en costumbre aprendida por las siguientes generaciones.

Las tarjetas ciudadanas fueron utilizadas mientras existieron las campañas, pero una vez terminada la duración de ambos planes de desarrollo desaparecieron del espacio público. Lo mismo sucedió con los mimos y caballeros de la cebrá, cuando terminó el plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

En cuanto al uso de la cebrá, en 1996 se calculó el respeto del 76,5% por parte del conductor y un 72% por parte del peatón (López Borbón, 2003), lo cual indica un impacto inmediato importante. Pero la prueba de fuego consistía en mantener las lógicas de regulación mutua y autorregulación ciudadanas a pesar de la ausencia de las herramientas pedagógicas que motivaron los comportamientos; que sin ellas los ciudadanos mantuvieran el coraje de hacer correcciones en el espacio público y la tolerancia de recibirlas sin reaccionar violentamente. En el 2013 solo 3 de cada 10 ciudadanos percibían la existencia de correcciones ciudadanas al estacionar vehículos en zonas prohibidas, tirar basuras a la calle, dañar el mobiliario público, arrojar escombros o materiales en las vías o no usar casco al andar en moto o bicicleta” (Murraín, 2015).

Las actividades relacionadas con Vida Sagrada generaron efectos muy positivos a corto plazo. Apoyadas por la Ley Zanahoria, lograron reducir los índices de violencia en las calles y la accidentalidad. Sin embargo, la tasa de violencia interpersonal en Bogotá se duplicó entre 2005 y 2012 y los conflictos de convivencia atendidos por la Policía entre 2005 y 2012 pasaron de 3.203 a 12.460 casos (Murraín, 2015). A esto se añade que las tres problemáticas más críticas

actualmente en convivencia son “riñas entre vecinos, violencia intrafamiliar y mal comportamiento en los sistemas públicos de transporte” (El Tiempo, 2015), lo que demuestra una pérdida del respeto a la vida.

A esto se añade que en la última encuesta de Corpovisionarios 8 de cada 10 ciudadanos validaron subirse a un vehículo manejado por alguien en estado de embriaguez (Murraín, 2015). Así, los efectos de las campañas de “Entregue las llaves” y “Estrellas en la vía”, y la implementación de la Ley Zanahoria quedan en entredicho en cuanto a cultura sostenible.

En términos generales, la encuesta arroja que el “93% [de los encuestados] no hizo nada cuando vio que alguien hizo uso del servicio de transporte sin pagar; 15% justificó desobedecer la ley porque es económicamente provechoso o porque la religión lo permite; desde 2008, solo 4 de cada 10 ciudadanos creen que pueden confiar en la gente (...) y el porcentaje de personas que se sienten muy orgullosas de la ciudad bajó de 25% en 2008 a 19% en 2013” (Murraín, 2015). Efectivamente, ha habido un retroceso. La pregunta es por qué, si en el corto plazo fue tan alto el impacto de las campañas.

### **3.2. ¿Una nueva cultura?**

El acto de comunicar no se puede simplificar a algo netamente instrumental donde el emisor y el receptor interactúan en torno a un mensaje, sin más. La buena comunicación requiere elementos sólidos que aseguren la llegada del mensaje, para que penetre en quien lo recibe y genere consecuencias. Pero aún más importante es la existencia de un complemento que inmortalice aquello que se dijo para hacerlo accesible a nuevos actores que nunca conocerán el proceso o que no recibirán el mensaje de su emisor original, pero que podrán beneficiarse de él. Ese complemento es la transmisión.

Según Regis Debray (1997), para transmitir hace falta materializar y colectivizar. Esto implica la existencia de un memorable, “vía las cosas muertas transformadas en monumentos, porque la materia conserva las trazas”, y de unos memorantes, “vía un linaje colectivo de recreación, porque solo los vivos pueden

reanimar el sentido que duerme en las trazas” (p.27), para que juntos le den continuidad a lo que se quiere compartir con las generaciones venideras. En el programa de Cultura Ciudadana, diversos tipos de comunicación permitieron que la Administración Distrital comunicara un mensaje a los ciudadanos acerca de la importancia del cuidado de lo público y de la preponderancia del bien común; sin embargo, la novedad y el impacto deseado a través de ese mensaje requerían de una serie de mecanismos que fortalecieran el proceso y le dieran sostenibilidad a sus resultados: un *médium* o memorable, que perdurara en el tiempo, y unos memorantes que le dieran sentido.

Dice Debray (1997) que “cuanto más fuerte sea la innovación de un mensaje simbólico (...) más sólida deberá ser la armazón organizativa de su transmisión, puesto que es más arduo abrirse camino en un ámbito hostil” (p.29). El cambio impulsado por los planes de desarrollo “Formar Ciudad” y “Bogotá para vivir todos del mismo lado” exigía una serie de factores que le dieran durabilidad y la realidad actual indica que algunos de los mensajes entregados a través de las campañas no fueron perdurables; varias percepciones ciudadanas e indicadores que en ese momento fueron positivos han disminuido con el tiempo. La pregunta es si verdaderamente la ciudadanía adoptó las nuevas conductas a partir de la comprensión y adhesión a ese mensaje, o sencillamente a raíz de la creación de hábitos individuales teniendo en cuenta que algunas conductas transformadas presentan retrocesos en términos de civismo y que los hábitos mantenidos no necesariamente reflejan una nueva forma de concebir lo público sino simplemente un cambio de comportamiento, que era el objetivo del Programa.

### **3.3. Límites de un proceso complejo**

La meta de una transformación cultural era bastante ambiciosa y requería de aspectos relevantes que no fueron del todo tenidos en cuenta.

#### **3.3.1. Diseño institucional: un memorable**

Debray (1997) defiende que “una transmisión lograda es una transmisión que se hace olvidar” (p.31). En ese orden de ideas, se identifica una primera falla en la

implementación del Programa. Al mencionar la cultura ciudadana, la sociedad, más allá de su contenido, tiende a asociarlo con la persona de Antanas Mockus. El exalcalde se convirtió en un ícono, lo que demuestra el impacto de su gestión en el imaginario colectivo de la sociedad y en la manera de vivir durante su gobierno; eso fue parte de lo que impidió la perduración de los logros, en tanto él mismo se constituyó como *médium* o memorable.

Por otra parte, la materialización es fundamental para lograr una transmisión efectiva, pues “al materializar mi experiencia, la disocio de mí y le permito sobrevivirme. La extraigo de su contexto probado y la pongo a disposición de otros” (Debray, 1997, pág. 102). En cuanto a esto, vale la pena mencionar que durante las administraciones de Mockus, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo se encargó de gestionar el Programa a través de las diferentes secretarías. Así se aseguró la vigilancia de la implementación de la cultura ciudadana, a partir de lineamientos institucionales, con el fin de mantenerla viva; sin embargo, después de la Administración Mockus el instituto sufrió cambios nominales —Observatorio de Cultura Urbana y después Observatorio de Culturas— y estructurales. Su existencia fue constante, pero cada alcalde le dio un manejo y objetivos diferentes.

La ausencia de una política distrital que garantizara un enfoque específico de la cultura ciudadana hacia el futuro, que la blindara institucionalmente, también alteró la protección de la esencia del Programa y de su funcionamiento. A pesar de que el tema de cultura ciudadana ingresó a la agenda política, cada Administración la abordó desde una perspectiva propia y hubo discontinuidad a nivel de planeación y ejecución. El plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” (2004-2007) menciona una vez el término, para afirmar que su enfoque será diferente; “Bogotá positiva” (2008-2011) lo menciona varias veces para proponer acciones comunicativas que mejoren el civismo en la ciudad, y “Bogotá Humana” (2012-2015) lo menciona tres veces en cuanto a defensa y fortalecimiento de lo público, y cultura de la legalidad.

En términos de acción, la Administración Garzón (2004-2007) formuló sus proyectos desde una visión concreta de alteridad basada en la búsqueda de la inclusión social y la equidad, lo cual lleva implícita una relación con la cultura

ciudadana en torno a la concepción del otro, que influye directamente en las relaciones entre ciudadanos. Mockus (2015) afirma que algo de estabilidad le dio Garzón a la ciudad que él dejó: “Lucho no había hecho mucho, pero no había hecho daño. (...) no echó para atrás ninguna decisión de fondo. Hizo una administración suave que no contradijo la tendencia de cambio urbano” (p.75), pero dice que al flexibilizar la normatividad sobre el espacio público, generó un deterioro cultural.

Por otra parte, la Administración Moreno (2008-2011) fue criticada desde el comienzo por descuidar la cultura ciudadana, a lo que se le atribuyó el aumento de riñas, muertes violentas y carros inmovilizados por motivos de alcohol (El Espectador, 2009). A esto se añade la incoherencia de su gestión con los principios de honestidad y cumplimiento de la ley a través del escándalo de corrupción del Carrusel de la Contratación. Y la Administración Petro (2011-2015) se centró en un enfoque de derechos humanos, que se relaciona con la cultura ciudadana porque se preocupa por el buen trato y la realización plena de los derechos para disminuir la segregación, pero es un abordaje diferente (Pizano, 2016).

En ese sentido, cada exalcalde abordó el tema desde una mirada particular, lo que demuestra que un logro sólido de transmisión por lo menos fue haber incluido —si se quiere, como *médium* o memorable— el término de cultura ciudadana en la agenda política y en la agenda pública (se incluyó, por ejemplo, en las encuestas de Bogotá Cómo Vamos y en los debates de candidatos a la Alcaldía de los últimos años). Sin embargo, no se garantizó la continuidad de su implementación desde un solo enfoque, lo cual no fue estratégico en la lucha por el cambio cultural. Al tema no se le dio la misma intensidad de ejecución ni de inversión, entre otras razones, por la ausencia de una formalización.

### **3.3.2. Un memorante**

La materialización hubiese sido útil pero no habría bastado, pues “el quien de la transmisión es motor con respecto a su qué. (...) ninguna forma cultural está dada

de antemano en el dispositivo material que la hace posible” (Debray, 1997, pág. 30). Una cultura “tiene métodos colegiados y marcos colectivos. Es un tema de civilización (...) para hacer que pase de ayer a hoy el *corpus* de conocimientos [y] valores (...) que (...) sostienen la identidad de un grupo estable” (Debray, 1997, pág. 21). El Programa buscó generar sentido de pertenencia a través de la introducción de actitudes y valores diferentes; sin embargo, para que se mantuvieran esas innovaciones era necesaria una identidad fuerte y sólida. En ese sentido, la colectividad memorante sería la ciudadanía misma, que le diera vida a ese conjunto de creencias, actitudes, comportamientos y costumbres.

Eran diversos los actores involucrados en el proceso y tal vez no todos participaron de una forma tan activa. El hecho de que la Administración Distrital lo liderara le aportó credibilidad, potencia, agilidad y efectividad al programa de Cultura Ciudadana en el corto plazo, pero la preponderancia de ese liderazgo delegó en el gobernante la responsabilidad de su desarrollo en lugar de promover que la ciudadanía se abanderara y que actores privados o sociales emprendieran autónomamente proyectos de impacto que potenciaran y mantuvieran vigentes las ideas, y que reforzaran los logros. Por su parte, los demás actores tampoco habrían logrado grandes resultados sin la apropiación del Gobierno, pues para generar valor público, la calidad de la gestión es decisiva.

La interacción entre el sector público, el sector privado, el tercer sector y la ciudadanía —en cuanto a distribución de funciones y atribución de responsabilidades específicas—, en torno a un objetivo común, hubiera podido dar sostenibilidad a una política distrital, en diversos contextos y formas de acción. Esto no hubiera implicado la pérdida de importancia del sector público, que “siempre manejará con exclusividad determinados recursos y tendrá la capacidad de imponer ciertas decisiones al resto de los involucrados en la red” (Ramírez, 2011), pero sí le hubiera demandado ceder en algunos aspectos para establecer relaciones horizontales y flexibles, en lugar de una gestión *top-down*.

Sin desconocer la participación del sector privado en la financiación de campañas como la de tarjetas ciudadanas y en la difusión de la Ley Zanahoria (ver

anexo 1.1), pudo ser más fuerte la apropiación del proyecto por parte de los demás sectores. La gobernanza pudo ser muy útil para la implementación de los proyectos, para el mantenimiento de su importancia en las agendas y para la continuidad de sus resultados. A esto se añade que el acto de transmitir presenta dos aspectos, según Debray (1997); lo inorgánico, a través de “mediante técnicas determinadas de inscripción, contabilidad, almacenamiento y puesta en circulación de las huellas”, y lo orgánico, a través de “organismos colectivos, dispositivos antirruído, totalidades persistentes y trascendentes a sus miembros, que en ciertas condiciones pueden autorreproducirse” (p.28). Durante los dos gobiernos de Mockus se utilizaron técnicas que permitieron comunicar los mensajes, lo que podría considerarse como la puesta en circulación de las huellas, pero tal vez no se logró la organización de la sociedad en colectividades empoderadas que aseguraran la autorreproducción.

### **3.3.3. Contra el reloj**

Debray (1997) afirma que:

Si se designa como ‘cultura’ el sistema de las prácticas, códigos, reglas y expectativas propias de un grupo históricamente constituido —el “espíritu de un pueblo”—, este configura una especie de medio interior que, en función de sus necesidades, podrá asimilar o rechazar tal o cual innovación” (p.73).

Transformar el “espíritu de un pueblo”, que contiene su historia, sus tradiciones y sus creencias, arraigadas en el transcurso de décadas y heredadas generación tras generación, implica la necesidad del paso de otras cuantas décadas que permitan el arraigo de lo nuevo. El carácter diacrónico de la transmisión como proceso contrasta con el carácter sincrónico de la comunicación: la segunda “sincroniza entre contemporáneos, acorta”, mientras que la primera “abarca un intercambio entre vivos y muertos, atraviesa diversos momentos, prolonga en el tiempo” (Debray, 1997, pág. 18).

Se requería una cantidad de tiempo considerable. Es posible formular estrategias específicas para los problemas más inmediatos de la convivencia en

una ciudad a partir de los rasgos que la caracterizan, pero aparecerán siempre nuevos problemas, y si no se apunta directamente a la raíz —que era lo que planteaba Mockus con la armonización entre ley, moral y cultura—, no será posible erradicar esas problemáticas. Se trataba de implantar una nueva cultura, de transformar la manera de pensar; lo que Debray llama una conversión.

Debray (1997) afirma que “hay comunicaciones inmediatas, directas, alegremente transitivas. Transmisión, al contrario, se nos impone por su carácter procesal y mediatizado, que conjura toda ilusión de inmediatez” (p.22). Fueron ocho años interrumpidos por un lapso intermedio de cuatro —que algo de continuidad tuvieron pero a través de un enfoque y mecanismos diferentes—, para que millones de personas adhirieran. Y para que ese arraigo se diera de manera real era necesaria una apropiación inicial contundente, posteriormente difundida.

Frente a esto surge una contradicción en el discurso de Mockus, que afirma que a través del Programa “buscamos no meternos con las creencias de la gente. Nos importaba su comportamiento” (Mockus & Chiappe, 2016), lo que es coherente con su modo de proceder en las campañas, pero es incoherente con su ideal de transformar la racionalidad de las personas. La Administración Distrital no podía pretender influir en las creencias religiosas de sus habitantes, pero sí podía apostarle a transformar las creencias en términos políticos y sociales como fuente de convicción. Lograr una transformación cultural completa era complicado a partir de solo comportamientos; la manera de concebir la vida no se podía reducir a hábitos.

En la eficacia inmediata del proceso comunicativo intervino el carácter emocional de las campañas, que generó resultados positivos a corto plazo. Las personas mejoraron su manera de relacionarse en el espacio público y se fomentaron actitudes de respeto a la ley. Mockus (2003) afirma que “las emociones producidas por el lenguaje, más que ser meros actos de palabras producen hechos, y estos nos han permitido confiar en que la comunicación ciudadana puede transformar los comportamientos en la ciudad” (p.110). Hubo lenguaje y hubo emociones, pero eran necesarias las convicciones.

A largo plazo se fueron perdiendo comportamientos y actitudes al eliminar los mecanismos para generarlos; así, la inmediatez actuó en detrimento de lo perdurable. Cuando los ciudadanos entraban al “juego”, se armonizaban los sistemas de regulación y surgía la sensación de haber hecho lo correcto. Pero... ¿qué pasó cuando no estuvieron los mimos ni las tarjetas? ¿Qué pasó ante la ausencia de incentivos?

Las emociones son cambiantes. Si se espera a que algo externo genere una emoción que origine un comportamiento, será muy difícil controlar las conductas. Y además, ¿qué va a pasar cuando se ausente ese agente externo que generaba la emoción? ¿Desaparecerá el comportamiento deseado? La respuesta la brinda en parte la evolución de la cultura ciudadana en Bogotá, tras los gobiernos sucesivos a los periodos de Mockus, pues a pesar de que hubo hábitos que se mantuvieron en el tiempo por parte de algunos sectores sociales, los nuevos contextos presentan situaciones ante las cuales los ciudadanos no han actuado de manera positiva. Tal vez sí hubo un cambio de costumbres y actitudes reflejado en los comportamientos de las personas intervenidas por las campañas en contextos específicos, pero más allá de eso, es evidente la ausencia de un criterio ciudadano basado en la sacralidad de lo público.

#### **3.3.4. El valor público**

Según Mockus, “cuando las cosas funcionan bien, no se notan porque no interrumpen nuestros propósitos. Por esto, la labor de mantenimiento y sostenibilidad de la ciudad suele pasar desapercibida” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 23). Por ejemplo, “el no ver claramente el impacto de los propios tributos puede incrementar la tentación de no pagarlos y, de este modo, de usar y disfrutar los bienes públicos de la ciudad sin contribuir” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 31). La chiva tributaria y el 110% con Bogotá (ver anexo 6) demostraron una valoración de lo público por parte de la sociedad que fortaleció su cuidado en diversos contextos.

Esto sugiere que más allá de una continuidad en la implementación de campañas comunicativas que promuevan la cultura ciudadana, es necesario un mantenimiento del buen manejo de los recursos y de la calidad del espacio público. Lariza Pizano (2016) afirma que:

Deberíamos generar valor que impulse comportamientos basados en la conciencia de que eso genera un bien. Si en Transmilenio la gente respeta la fila, nos va a ir mejor a todos. (...) Si yo respeto un semáforo, vamos a tener menos ambulancias y más policías concentrados en seguridad(...). Eso abarata los costos de vivir en una sociedad.

El valor público y el comportamiento ciudadano van de la mano. El primero surge de la percepción de que la ciudad va por buen camino —es decir, de que el Gobierno está siendo eficaz, en la medida en que sus acciones aumentan la calidad de vida, y que vale la pena cuidarlo incluso cuando implique sacrificar los intereses individuales inmediatos—, y el segundo es consecuencia directa de esa valoración personal de lo público. Conviene, desde esa perspectiva, mencionar una etapa reciente de Bogotá en la que ese valor se vio perjudicado.

#### **3.3.4.1. Cultura política y confianza**

El Carrusel de la Contratación, en la Administración de Samuel Moreno, por una parte, evidenció una baja cultura política, y por otra, generó una pérdida de confianza en la ciudadanía. En términos de cultura política:

La gente no se manifestó de ninguna manera frente a este hecho nefasto para la ciudad. Y la ciudad, de otra parte, tampoco generó acciones para hacer sentir culpable a la familia Moreno. No hubo sanción social. (...) no hubo reacciones, más allá de algunas tardías de los medios. El alcalde se robó la ciudad de frente, y, aparte del escándalo individual que provocó en algunos ciudadanos, no hubo ni una marcha (Mockus, 2015, pág. 81).

La ausencia de una participación ciudadana que exigiera la rendición de cuentas por parte de la Administración demuestra que no había una cultura

ciudadana sólida, caracterizada por el interés por lo público, que se hubiera manifestado en hechos concretos de pronunciación ciudadana acerca del modo de administrar los recursos públicos. Probablemente, las raíces de la cultura ciudadana sembradas por las administraciones de Mockus (y en parte el aporte de Peñalosa) no alcanzaron a asentarse lo suficiente, por lo que en los siguientes gobiernos fue disminuyendo hasta que “con Moreno los indicadores de cultura ciudadana llegaron a su punto más bajo” (Mockus, 2015, pág. 79). Pero una sociedad con altos índices de cultura ciudadana hubiera permanecido activa, vigilante. Más allá del episodio de corrupción, la cultura de ese momento ya era débil, lo que demostraría que el Programa no trascendió los comportamientos, pues en otro contexto la gente no reaccionó de la manera esperada.

Por otra parte, la confianza ciudadana hacia el Gobierno se vino abajo, y esto impactó en la voluntad de cooperación a través del cumplimiento de las normas, pues disminuyó el valor público. Margaret Levi (como cita Ostrom, 2000) explica que en un compromiso social las personas están dispuestas a cumplir con un conjunto de reglas “cuando 1) perciben que se realiza el objetivo colectivo y 2) perciben que otros también cumplen” (p.154). Según las encuestas de cultura ciudadana realizadas por Corpovisionarios, la confianza lograda entre ciudadanos entre 1995 y 2003 se ha deteriorado notoriamente hasta la actualidad. La encuesta de Bogotá Cómo Vamos de 2015 (ver anexo 3) muestra una serie histórica de la confianza en el alcalde, con un aumento paulatino durante la segunda administración de Mockus, que alcanza su punto más alto al comienzo de la de Garzón (53%) y comienza a disminuir desde 2005 hasta alcanzar su punto más bajo en la Administración de Moreno (4%).

Una de las muestra de confianza ciudadana durante la segunda Administración Mockus fue el 110% del impuesto predial (ver anexo 6), que fue bien acogida por gran parte de los ciudadanos, abiertos a la posibilidad del cambio, con la seguridad de que sus recursos serían invertidos idóneamente. De acuerdo con Kelly *et al.* (2002), eso sería una muestra de valor público pues los ciudadanos estuvieron “dispuestos a dar algo a cambio”; a sacrificar algo para conservar un

beneficio recibido, como seguridad, servicios, información, etc., que se evidencia en términos de dinero, tiempo u otros recursos. En este caso los ciudadanos quisieron mantener ciertas condiciones de vida, debido a una confianza basada en la continua rendición de cuentas de la Administración Distrital. “En la historia reciente de Bogotá, las cifras de recaudo del predial sólo bajaron durante la administración Moreno” (Mockus, 2015), lo que evidencia que esa drástica pérdida de confianza afectó la actitud ciudadana para asumir sus responsabilidades.

### **3.3.5. Un proceso generalizado**

Debray (1997) afirma que “un obrero no exige al teléfono los mismos servicios que una mujer de mundo, y las clases populares no usan la cámara Kodak como los estetas” (pp.119-120). En efecto, las circunstancias varían y “cada individuo interioriza lo exterior (normas, cosas e instituciones existentes) al mismo tiempo que exterioriza lo interior (sus propias categorías de percepción y acción)” (p.126), según sus particularidades. Mockus (2015) coincide con este planteamiento al afirmar que “Bogotá es una suma de fragmentos, (...) que necesitan (...) ser enlazados (...) [y] urbanísticamente, esos enlaces sólo los construye la preocupación por lo público” (p.71).

Lo público presenta variaciones según su ubicación y el tipo de colectivos que hacen uso de él. El estudio de caso realizado por Alvarado (2009) sobre la implementación del Programa en la localidad de Los Mártires concluye que el programa no se desarrolló diferencialmente sino de manera genérica, y que lo ideal para esa localidad hubiera sido enfocar la cultura ciudadana hacia su legado cultural y patrimonial, contando con los aportes de la memoria (p.35).

En un proceso de construcción cultural hace falta un estudio sectorial para identificar sensibilidades en torno a los temas y niveles de importancia de las poblaciones para explicarles, según su modo de pensar, las implicaciones que tiene lo común sobre lo personal, el valor de la vida y su relación con el cumplimiento de las normas, y la importancia del aporte individual en la solución de los problemas colectivos; aspectos presentes en los mensajes identificados.

### **3.4. No hubo transmisión**

Se transmite aquello que “uno no revela al pasar, pero en lo cual inicia a otros, por grados, con el corazón y el espíritu. (...) Para comunicar, basta con interesar; para transmitir bien, hay que transformar, si no convertir. Aquí, temor y temblor, el criterio lo constituye el resultado” (Debray, 1997, pág. 21). Y el resultado, que en ese momento se juzgó como positivo, no fue del todo sólido a pesar de haber mostrado evidencias de cambios inmediatos de conducta. Comunicación sí hubo y generó que la ciudadanía se interesara por temas de los que antes nadie hablaba y descubriera que las pequeñas cosas de la cotidianidad, sumadas a una eficaz gestión pública, podían contribuir al buen funcionamiento de la ciudad. Pero la transmisión requería de una adhesión a la base teórica propuesta por el entonces alcalde, como apoyo de sus decisiones diarias en el espacio público.

Se implementó una interacción directa con los ciudadanos, se ejecutaron mecanismos masivos y se rescataron los significados presentes en los comportamientos, pero no fue suficiente. Para lograr la “conversión” ciudadana, eran necesarios procesos individuales de apropiación que después entraran a los comportamientos colectivos.

La sociedad bogotana refleja en muchas de sus reacciones la cultura del atajo y otras secuelas de la violencia que ha permeado su historia que complejizan la promoción de comportamientos que abandonen los intereses particulares. Si bien Mockus era muy consciente de esa cultura —por eso basó su discurso y gestión en torno a la armonización entre los tres sistemas reguladores—, para cambiar la manera de concebir la vida de sus ciudadanos no bastaba con explicarles la importancia de ciertas conductas; era necesario modificar toda una forma de pensar en torno a la alteridad, a la manera de concebir lo público, a la conciencia de la relación entre lo individual y lo colectivo, a la cultura política, a la interiorización de la importancia de las normas, etc., a través de argumentos que reemplazaran las autojustificaciones para romper la ley, y la consecuente manifestación en las conductas. También, la diversidad poblacional, la

desigualdad social, la multiplicidad de orígenes de los habitantes y la variedad de intereses influyeron en la interiorización de los mensajes.

Sin desconocer las apuestas y resultados de la gestión de Antanas Mockus para lograr el cambio, ni su insistencia en esta causa durante sus dos periodos de gobierno, es cuestionable si sus palabras generaron actos por convicción.

Dice Debray (1997):

La cultura es lo que se hereda. La técnica es lo que se recibe. La primera se transmite, mediante actos deliberados: es un contenido singular que me concierne íntimamente, en mi propia identidad (...) y me incumbe legarlo a "quienes vengan después de nosotros". La segunda se transfiere y se difundirá espontáneamente: saco partido de ella pero ella no necesita de mí para existir, se mantiene a disposición. (...) De lo que me diferencia de los otros y me designa como diferente, me siento responsable. (...) Si bien lo hace posible, la técnica nunca es un mensaje; solo la cultura se dirige a alguien" (p.79).

Desde ese punto de vista el resultado no fue una nueva cultura, pues no se heredó del todo, aunque algunos cambios conductuales —como el ahorro prolongado de agua, el paso por la cebra y el uso del cinturón de seguridad— sí se mantuvieron. Los colados, los peajes para saltarse el pago en el SITP, las crecientes ventas ambulantes, entre otros comportamientos, manifiestan un desinterés por lo público y una preponderancia del interés individual, que pueden tener múltiples factores causales. A esto se añade que la Veeduría Distrital durante la Administración de Gustavo Petro, centró gran parte de su labor en nuevas explicaciones acerca de la cultura colombiana y desarrolló estudios cuyos resultados no distan mucho de la caracterización que hacía Mockus al inicio de su primera gestión.

Los hábitos surgieron, pero la concepción de la vida y de la sociedad no necesariamente cambiaron. Y si no hubo una fuerte apropiación en la generación directamente involucrada en el cambio, no pudo haber transmisión de esos nuevos valores, con la fuerza suficiente para perdurar en el tiempo.

### 3.5. El caso de Cali

Una evidencia clara de un proceso no perfecto, pero sí efectivo, de transmisión, es el de la ciudad de Cali, que en la década de 1970 llegó a ser reconocida como ciudad cívica de Colombia. Teniendo en cuenta que no es el centro de esta investigación, se mencionarán solamente las características principales en las que pudo estar el éxito del proceso, cuya continuidad le otorgó durabilidad, pero que también sufrió un nefasto deterioro en la década de 1990, como consecuencia del auge del problema de las drogas ilícitas en la región<sup>2</sup>.

En primer lugar, se trató de un proceso prolongado que inició a principios del siglo XX, “cuando las autoridades administrativas del municipio invocaban [al civismo] como patrón de conducta entre los pueblerinos caleños” (Mayor, 2008, pág. 89), como motivación para acceder a un proceso de modernización. La inauguración de obras públicas y los avances de infraestructura fueron el contexto idóneo para hacer alusión a la importancia de su cuidado a través del comportamiento “civilizado” de los ciudadanos. Los sectores político y económico impulsaron en conjunto este tipo de comportamientos, en sintonía con el contexto local, a través de recursos discursivos para enseñar “formas de convivencia pacífica, solidaria, respetuosa, ordenada [y] limpia” (Mayor, 2008, pág. 91).

En segundo lugar, la coyuntura fue utilizada como herramienta generadora de transformación de comportamiento. Si bien al principio se relacionó el civismo con la transformación y mejora del espacio público, en 1971 los Juegos Panamericanos fueron la motivación principal para generar buenas conductas en las calles porque “Cali estaba en la mirada del mundo entero” (Mayor, 2008). A partir de esa afirmación, los diversos sectores de la sociedad empezaron a promover el civismo con la motivación de que la imagen de la ciudad en el mundo dependía de las buenas conductas ciudadanas en el espacio público, que la harían ver como una “ciudad civilizada” (Mayor, 2008). Pasado este evento, surgió la coyuntura de los 450 años de la ciudad, en la que se dio una transformación de la urbe central y de sus alrededores en cuanto a infraestructura y prestación de

---

<sup>2</sup> Sobre el proceso de construcción de civismo en Cali: Mayor, 2008.

servicios públicos, que obedecieron a la visita del Papa Juan Pablo II, que conllevó a la “producción de la representación social cívica de Cali [con] mayor intensidad” (Mayor, 2008, pág. 99).

En tercer lugar, los distintos sectores aportaron insistentemente en el proceso. La prensa difundía ejemplos tanto de buenas como de malas conductas en la ciudad, lo que generó motivos de vergüenza para los incumplidores de las normas y sensación de reconocimiento para los cumplidores. Incluso las columnas de opinión y la caricatura aludían a esto. Por otra parte, el sector privado realizó inversiones en mantenimiento y mejora del espacio público que generaba incentivos para comportarse cívicamente. Hubo así sinergia entre las instituciones políticas (Administración pública) los “grupos establecidos” (sector privado, columnistas, comerciantes agremiados) y los medios de comunicación; los dos últimos fueron los más notorios (Mayor, 2008). Y Cali pudo sostener durante décadas el cumplimiento de las normas básicas de convivencia en las calles.

En cuarto lugar, puede hablarse de un sentido de pertenencia en la sociedad caleña construida a lo largo de su historia, que dio paso a la efectividad de las exhortaciones motivadoras de alcanzar el progreso y la “civildad” y de ser una ciudad reconocida por su prosperidad y amabilidad. Frente a esto, Mayor (2008) afirma que la última fase del proceso, en la que estuvo un poco más involucrada la Administración Pública, fue menos efectiva porque se limitó a campañas comunicativas que se alejaban de la ritualización de la cultura.

En síntesis se puede resaltar: una identidad ciudadana sólida, la relación del civismo con la coyuntura del momento, la duración del proceso y principalmente la sinergia de los sectores que participaron en él. Es importante resaltar que hubo una participación muy activa pero menos notoria que la de los demás actores, por parte de la Administración local. En esa medida fue más fácil la apropiación de cierto modo de pensar por parte de la sociedad a través de la construcción de imaginarios sociales que repercutieron en las formas de actuar de los ciudadanos.

En relación con esto surgen algunas diferencias con el programa de Cultura Ciudadana de Bogotá. En primer lugar, la Administración Distrital jugó el papel

protagónico como líder de las iniciativas que buscaron fomentar las buenas conductas; en segundo lugar, la prensa participó como difusora de las campañas realizadas por el Gobierno más que como promotora o reconocedora de las buenas conductas ciudadanas; en tercer lugar, fue un proceso mucho más corto —Mockus fue el primer alcalde en hablar del término cultura ciudadana y en darle una importancia tan alta— y menos continuo, pues no hubo hitos coyunturales que alargaran o retomaran el proceso; en cuarto lugar, la motivación en Bogotá no respondía a una identidad forjada a partir de la percepción externa ni al imaginario de la ciudad sino a la forma de acceder a una mejor calidad de vida, y en quinto lugar, un episodio político como el Carrusel de la Contratación derrumbó la confianza ciudadana y le restó factibilidad a la posibilidad de vivir mejor, lo que impidió destruyó la expectativa de construir una mejor ciudad.

A partir de lo anterior se puede reiterar que el énfasis se dio en campañas comunicativas que emitieron un mensaje pero que no necesariamente transformaron la manera de pensar de la mayoría de la población sino que transformaron las conductas a través de la creación de hábitos, y que un mayor empoderamiento por parte de actores diferentes de la Administración Distrital le hubieran podido dar una mayor sostenibilidad al Programa, por medio de un sentido de pertenencia más fuerte acentuado por imaginarios colectivos que motivaran los buenos comportamientos durante un periodo más largo.

## Capítulo 4. Lo que pudo haber sido

En torno a lo que pudo haber sucedido para que sobrevivieran los cambios logrados, conviene revisar los principios de diseño institucional (ver anexo 7) propuestos por Elinor Ostrom (2000) para generar un cumplimiento de las normas de comportamiento en el cuidado de los recursos de uso común “generación tras generación de apropiadores” (p.147). Sobre esa base se analizará la presencia de estos principios en la estrategia del Programa.

En primer lugar, la existencia de límites claramente definidos (ver anexo 7) fue evidente en las cuatro campañas. La de ahorro de agua manifestó la necesidad de disminuir el consumo teniendo en cuenta que el recurso era escaso, necesario para el bien común. A pesar de que no se estableció un límite de gasto por hogar, los ciudadanos disminuyeron el consumo, y la conservación de ese comportamiento demuestra que se transmitió como regla a través del tiempo.

La constante insistencia en la sacralidad de lo público también permitió el establecimiento de límites tácitos a través de los mensajes implícitos en el comportamiento motivado por los mimos y caballeros de la cebra, y de forma más tajante a través de la implementación de la Ley Zanahoria como restricción formal.

En cuanto al segundo principio, coherencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales (ver anexo 7), el contexto local en el momento de la llegada de Mockus al poder era adverso en términos culturales, y por tanto la generación de reglas y la garantía de su cumplimiento eran complejas. La implementación novedosa de las cebras, los semáforos peatonales y el cinturón de seguridad, por ejemplo, podría generar todo tipo de reacciones teniendo en cuenta que las personas no habían interiorizado esos instrumentos ni habían adoptado los comportamientos consecuentes. Sin embargo, esas reglas eran coherentes con el contexto en la medida en que permitirían solucionar las problemáticas vigentes y, por tanto, respondían a una necesidad de orden.

En general, las reglas promovidas a través de las cuatro campañas atendían a resolver problemáticas coyunturales significativas —índices de violencia,

accidentalidad en las calles, escasez de agua, indiferencia hacia lo público— y, por tanto, esa promoción fue coherente con el contexto existente, que exigía provisión “trabajo, material, dinero o varios de ellos” (Ostrom, 2000, pág. 150) por parte de la Administración Distrital, y apropiación ciudadana manifestada en una reacción consecuente que hiciera provechosa la inversión de recursos.

En tercer lugar, Ostrom (2000) menciona la importancia de los arreglos de elección colectiva en la elaboración y modificación de reglas (ver anexo 7). En algunos aspectos de la gestión, la Alcaldía promovió mecanismos de participación para generar sentido de pertenencia y respeto por lo público como algo propio. Por ejemplo, los planes de desarrollo local fueron diseñados en conjunto con algunos ciudadanos y se desarrollaron periódicamente concejos ciudadanos locales; sin embargo, “a los presupuestos participativos terminó llegando el ciudadano politizado (...) llegaba el que trabajaba con el edil o con el congresista, pero el ciudadano común no” (Pizano, 2016). Hubo un insumo por parte del gobierno, pero hizo falta una respuesta competente por parte de la ciudadanía; una cultura política fuerte.

Por otra parte Ostrom (2000) afirma que “cuando los apropiadores diseñan al menos algunas de sus propias reglas, ellos pueden aprender por experiencia a elaborar reglas aplicables y no reglas inaplicables” (p.156). Antanas Mockus ha sido llamado por varios analistas como un líder autoritario que aplicó la cultura ciudadana a través de mecanismos impuestos que no necesariamente tuvieron en cuenta la previa voluntad de las personas, y a veces tampoco la de las instituciones distritales. La Ley Zanahoria, por ejemplo, fue ejecutada por decreto y las campañas comunicativas fueron lideradas desde la Administración Pública con para generar respuestas, más que aportes, por parte de la ciudadanía. Lariza Pizano (2016) valida la manera de proceder del exalcalde con base en los resultados que obtuvo, al afirmar que “tanto ese autoritarismo como el de Peñalosa eran necesarios para organizar a Bogotá”, a lo que Giancarlo Chiappe, director ejecutivo de Corpovisionarios, responde a partir de Thaler & Sunstein que más que un autoritarismo, “hay problemas nuevos que ameritan un ejercicio del

*nudge*, el empujón de política pública que no quiere ser paternalista pero sabe que hay que mandar señales para que la gente decida” (Chiappe, 2016). En realidad, la participación de los ciudadanos fue pasiva en tanto se limitó a reaccionar.

Aunque Ostrom (2000) afirma que “el hecho de que los propios apropiadores diseñen y se comprometan de antemano con las reglas operativas [no] es una explicación adecuada de la conformidad centenaria de individuos que no participaron del acuerdo inicial” (pp.151-152), sí puede influir en la apropiación de la norma por parte del grupo inicial, lo que muy probablemente aumentará la intensidad con la que sea transmitida a las generaciones subsecuentes. En el caso de Mockus, el haber hecho un diseño diferenciado de las campañas a nivel etario, socioeconómico, geográfico, etc., a partir de aportaciones de cada uno de los sectores quizá hubiera permitido que el mensaje penetrara de manera más profunda sobre sus receptores. Sin desconocer los estudios realizados para la ejecución y evolución del programa ni sus resultados, pudo ser útil la intervención de ciudadanos —inmersos en la cultura que se quería transformar— en la formulación del modo de transmitir el mensaje a los diversos sectores sociales.

El cuarto principio de Ostrom (2000), la supervisión (ver anexo 7) ejercida por responsables ante los apropiadores o por los mismos apropiadores, coincide con el control promovido por las campañas del Programa a través de incentivos de regulación mutua entre ciudadanos —apropiadores de los recursos de uso común—, y de una constante presencia de la autoridad, que intervenía cuando la regulación amable no funcionaba. También, es importante que “los individuos obtengan información sobre las tasas de obediencia a las reglas por parte de otros” (Ostrom, 2000, pág. 297), para incentivar el cumplimiento de las normas. La reducción de la tasa de accidentalidad —que evidenciaba la efectividad de la Ley Zanahoria y del respeto de las normas de tránsito— y las estadísticas sobre el ahorro de agua fueron aspectos constantemente informados por parte de la Administración Distrital, que demostraron que se estaban respetando esas normas e invitaron a continuar cumpliendo o a empezar a hacerlo.

En quinto lugar, las sanciones graduadas (ver anexo 7) según la intensidad, el contexto y la gravedad de las infracciones, deben ser impuestas “por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes o de ambos” (Ostrom, 2000, pág. 153). Esto coincide con la armonización entre ley, moral y cultura, en el que la regulación moral, ejercida por la conciencia, ocupa el primer nivel y es reforzada por la regulación cultural, ejercida por otros ciudadanos, y la regulación legal, materializada por funcionarios (Mockus, 1999). Para Ostrom (2000) este tipo de sanciones reduce los costos de la supervisión, pues los apropiadores del recurso se encargan de respetar y de hacer respetar la normatividad, y en ese sentido no es necesario establecer un sistema muy sofisticado de vigilancia porque hay sistemas que, por la interacción que generan entre las personas —por ejemplo cuando involucran la espera de turnos o contienen algún grado de visibilidad social— contienen los mecanismos de vigilancia para administrar un bien común. De acuerdo con esto, las campañas condujeron a que se ejerciera la gradualidad en la sanción: primero la conciencia, después la sociedad y por último la ley.

El hecho de ser aprehendido por un supervisor local “tendrá tres resultados: 1) impedirá que continúe la infracción (...); 2) transferirá información al infractor de que es muy probable que alguien en una situación similar sea sorprendido, aumentando así la confianza en el nivel del cumplimiento cuasi voluntario; 3) se impondrá un castigo bajo la forma de una multa, además de la pérdida de reputación relacionada con la fiabilidad” (Ostrom, 2000, pág. 159). La sanción contiene entonces una serie de mensajes implícitos que evidencian las consecuencias poco deseables de conductas incorrectas. Las campañas transmitieron ese mensaje, mostrando dichas consecuencias a los ciudadanos e influyeron en las conductas de muchos de ellos.

Por otra parte, el nivel legal presentó metodologías poco convencionales como las sanciones pedagógicas para generar la conciencia de haber actuado mal y la consecuente rectificación de esa acción en escenarios futuros de elección. Esto podría ser considerado como positivo desde Ostrom (2000):

La imposición de una elevada multa a una persona que enfrenta un problema inusitado puede producir resentimiento y falta de disposición al cumplimiento de las reglas en el futuro. Las sanciones graduadas, (...) impuestas en escenarios en los que los sancionadores conocen muy bien las circunstancias de los otros apropiadores y el daño potencial que causarían las acciones excesivas, pueden ser mucho más eficaces que una multa mayor impuesta a un infractor de primera vez (p.159).

Las formas de gradualidad presentes en el programa de Cultura Ciudadana — por una parte, sanciones moral, social y legal, y por otra, severidad según la gravedad de la acción— fueron una estabilidad en el cumplimiento de las reglas en lo público.

En cuanto al sexto principio, mecanismos para la resolución de conflictos (ver anexo 7), la campaña Vida Sagrada buscó establecer mecanismos de comunicación interpersonal que abrieran paso al diálogo para resolver conflictos y disminuir la violencia en el trato entre ciudadanos y en las relaciones entre funcionarios y ciudadanos. Sin embargo, dice Ostrom (2000) que cuando los individuos quieren eludir las normas “siempre hay (...) maneras de interpretar[las] para argumentar que cumplieron con ellas [y por eso] (...) debe existir un mecanismo para discutir y resolver lo que constituye una infracción” (p.162).

Durante la segunda Administración de Mockus se emplearon mecanismos de solución pacífica de conflictos como la dotación de las comisarías de familia existentes y las unidades de mediación y conciliación. Sin embargo, fueron más los mecanismos informales de interacción y comunicación en torno al cumplimiento de las normas, con lo que pudo haber habido una mejor consolidación formal, y además hizo falta inculcar en la ciudadanía la importancia de acceder a esas instituciones formales a través de información y de promoción de las mismas. Se implementó la línea de vacunación contra la violencia en la que las personas denunciaban el maltrato; sin embargo, fue más un mecanismo de desahogo para la ciudadanía que un canal con materialización de consecuencias legales, con lo que no hubo una sólida institucionalización para resolver conflictos.

En séptimo lugar, el reconocimiento mínimo de derechos de organización (anexo 7) implica la no obstaculización de la organización ciudadana (Ostrom, 2000). Durante el Programa, se impulsó la participación en los concejos ciudadanos locales, pero no se trató de instituciones propias de la ciudadanía, que hubieran podido prolongar la vigencia de la cultura ciudadana, una vez terminada la Administración de Mockus. Entonces, no se puede hablar de la existencia de obstáculos para la creación de instituciones ciudadanas, pero tampoco de una promoción de las mismas, pues ninguna de las campañas analizadas empleó un mecanismo de movilización social que incentivara a la acción colectiva de tipo *bottom-up*.

Por último, en su octavo principio (ver anexo 7) Ostrom (2000) habla acerca de las entidades incrustadas que organizan las “actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión” (p.163). Sobre esto, es importante tener en cuenta que la cultura ciudadana fue un factor transversal a toda la gestión del Gobierno Distrital, pues atravesó las diferentes secretarías y fue el eje central sobre el cual se movió toda la Administración. En ese sentido, se promovió desde arriba hacia abajo la implementación de las campañas y actividades, lo que aseguró un cumplimiento y revisión constante de los objetivos propuestos. Sin embargo, no hubo un mecanismo formal de prolongación en el tiempo, consolidado como entidad permanente e independiente del gobernante de turno, que diera continuidad a las acciones emprendidas a través de un seguimiento. Ya se mencionó la participación del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y cómo en los gobiernos posteriores presentó diversas modificaciones temáticas y administrativas desde miradas independientes y desconectadas entre sí, que no aseguraron una sola concepción de cultura ni mantuvieron una meta común.

A partir de Ostrom (2000), es posible afirmar que, desde una mirada analítica de las campañas, durante la gestión de Antanas Mockus, fueron implementados casi todos los principios para el cumplimiento de las reglas en el ámbito de los recursos de uso común. Sin embargo, hizo falta enfatizar en el tercero, el sexto, el

séptimo y el octavo. El tercero y el séptimo comparten la falta de apropiación formal del programa por parte de los ciudadanos, que pudieron participar de una forma más activa en la elaboración y ejecución de las campañas estudiadas. Más que por obstáculos por parte de la Administración, probablemente por falta de iniciativa ciudadana, no se generó una participación fuerte para mantener vigente la cultura ciudadana en Bogotá. En ese sentido, hubo deficiencias en la cultura política de las personas, que no se apropiaron del todo sobre la importancia de lo público más allá de las acciones lideradas por el gobierno distrital.

Por otra parte, los principios sexto y octavo presentaron deficiencias en términos de formalización e institucionalización del Programa. A través de las campañas fue mayor el énfasis en los espacios de diálogo entre ciudadanos de carácter informal en medio de la cotidianidad, que la generación de espacios duraderos. Y en el ámbito institucional las entidades encargadas han sufrido cambios de enfoque y de objetivos.

Una aplicación de estos cuatro principios dentro de las campañas hubieran podido brindarle al programa, desde diferentes miradas y actores, una base institucional y social más fuerte que aumentara sus posibilidades de continuidad.

## **Conclusiones**

En un proceso de transformación cultural la transmisión desempeña un papel preponderante, pues garantizará la supervivencia de la nueva cultura. El programa de Cultura Ciudadana tuvo algunos componentes de transmisión en tanto surgieron hábitos que trascendieron a la primera generación del cambio, como el ahorro de agua, el entregar las llaves al consumir alcohol y el uso de la cebra y del cinturón de seguridad, pero no fue concebida en un sentido amplio una cultura diferente, como modo de concebir la vida.

El Programa se concentró en la comunicación de mensajes en torno a la cultura con la que se quería reemplazar la mentalidad “atajista” y poco honesta de la sociedad bogotana, para transformar actitudes y comportamientos visibles, pero la mentalidad de las personas y sus creencias en torno a los recursos públicos y a la convivencia no necesariamente cambiaron en comparación con las existentes antes de 1995. En ese sentido puede afirmarse que no hubo transmisión sino comunicación de la cultura ciudadana. Según Mockus (2015) “Bogotá aflojó pero tiene remedio. (...) nos haría falta una nueva dosis de cultura ciudadana. (...) Bogotá necesita recuperar anticuerpos y, para eso, se necesita liderazgo distrital” (p.80). Pero, ¿un liderazgo distrital permitirá la recuperación de este tipo de cultura y promoverá su sostenibilidad en el tiempo? ¿De qué manera?

### **Las posibilidades**

El programa de Cultura Ciudadana pudo ser un buen comienzo para el proceso de transmisión de una nueva cultura; sin embargo, requería décadas de implementación y diversidad de actores y estrategias, como se pudo ver en el caso de Cali, donde no hubo una transformación cultural en sentido estricto (pudo ser permeada por las lógicas del narcotráfico) pero sí hubo una transmisión del civismo como estilo de vida. En ese sentido, es posible identificar tres aspectos útiles para la posible retoma del tema: institucionalización, inclusión y continuidad.

#### **Institucionalización**

La existencia de una política distrital y de una institución permanente que lidere el direccionamiento específico de su implementación es un elemento fundamental

para la supervivencia de la cultura ciudadana concebida desde un mismo enfoque. Podría partirse del actual Observatorio de Culturas desde un marco protegido por los cambios formales e institucionales necesarios para garantizar lo que Debray llama la “regulación de la herencia”.

### **Inclusión**

En primer lugar, la focalización de la pedagogía puede lograr mejores resultados y otorgarles sostenibilidad en el tiempo. Al mostrar desde diversos ángulos una misma idea, la mayoría de ciudadanos podría interiorizar de forma personal la importancia de lo público y manifestar el interés por su ciudad a través de la propia conducta, tanto en el espacio privado como en el público. Esto podría dar paso a la acentuación de la sanción moral y de la sanción social, y contribuir a la mejora de la cultura política reflejada en un control social exigente y constante.

En segundo lugar, está claro que los actores no estatales pueden influir sustancialmente en el desarrollo de la cultura ciudadana y que es indispensable su empoderamiento para mantenerla viva. La gobernanza contribuirá a la armonización entre ley, moral y cultura, necesaria para la transformación. El nuevo código nacional de Policía (2016) contempla sanciones para comportamientos como evadir el pago del transporte público, orinar en la calle o portar armas, entre otros. Este avance en el ámbito legal debe ser reforzado por lo moral y lo social, a través de la participación de diversos actores que lo promuevan, independientemente de quién gobierne la ciudad. El sector privado podría aportar a través de acciones que fortalezcan el espacio público y le otorguen respeto por parte de los ciudadanos, así como en la financiación de las actividades empleadas para difundir la importancia del cuidado de lo público y de la sana convivencia; un compromiso materializado en inversión puede aumentar la probabilidad de que estos actores se abanderan de la promoción del tema de manera duradera.

Por otra parte, el tercer sector, a través de los combos ciudadanos existentes, con la promoción de acciones ciudadanas colectivas y expresiones artísticas podría contribuir a la recordación y apropiación de la cultura por parte de la ciudadanía, pues tiene muchas posibilidades de interacción en las calles y de

implementación de iniciativas sociales focalizadas en las diferentes localidades. Lo anterior en el marco de que el empoderamiento de la ciudadanía es lo más importante para mantener viva la cultura ciudadana.

### **Continuidad**

Tanto la inclusión como la institucionalización deben sostenerse en el tiempo a pesar de las variaciones gubernamentales. Pero un factor aún más importante es la continuidad en el valor público, que debe ser mantenido a nivel de espacio público y de una gestión pública caracterizada por la rendición de cuentas, la probidad y la transparencia, para promover la confianza en las instituciones que motive a los ciudadanos a apostarle al cambio con aportes individuales.

### **A modo de cierre**

Si bien lo anterior no constituye una fórmula infalible de cambio cultural ni de exitosa implementación de la cultura ciudadana a futuro, sí puede contribuir al desarrollo de un proceso de transmisión: “Aun si la cultura es lo que queda cuando uno olvidó todo lo referente a las técnicas que la produjeron, la exposición de los índices no carece de virtudes” (Debray, 1997, pág. 168). Justo en el momento en el que muchas personas no recuerden o incluso desconozcan el origen de esa nueva cultura, será evidente la interiorización de valores, manifiestos en acciones y formas de concebir la realidad, que permanecerán vivos gracias a ese colectivo que con sus actos les darán sentido, y a la sinergia entre sectores que desde diversas miradas contribuyan a un bienestar común, que refuercen la sostenibilidad de esa cultura y que generen incentivos para darle permanencia en el tiempo, desde una base de apropiación y empoderamiento de toda la sociedad, que pasará de generación en generación. Por último, conviene mencionar que no se trata de dejar a un lado la comunicación, pues es una herramienta muy útil para influir en el imaginario colectivo y en las acciones de la ciudadanía, pero no basta. Hace falta complementarla con otro tipo de estrategias que le den solidez a su base.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Memorias de la Administración Distrital 2001-2003*. Bogotá: Grupo O.P.
- Almond, G., & Verba, S. (2007). La cultura cívica. En A. Batlle, *Diez textos básicos de ciencia política* (págs. 171-201). Barcelona: Ariel.
- Antanas Mockus, M. G. (2009). *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas perspectivas*. Corpovisionarios. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Arendt, H. (2009). La esfera pública y la privada. En H. Arendt, *La condición humana* (págs. 37-83). Buenos Aires: Paidós.
- Bateson, G., & Ruesch, J. (1984). *La matriz social de la Psiquiatría*. Barcelona: Paidós.
- Bromberg, P. (2003). Ingenieros y profetas, transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos. En j. Muñoz, J. L., P. Bromberg, & R. Moncada Roa, *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá* (págs. 67-105). Bogotá: Observatorio de Cultura Urban.
- Chaparro, D. (2009). Experimentos de acción colectiva: cultura ciudadana en Bogotá. *Trabajo de Grado*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Chiappe, G. (24 de octubre de 2016). Conversación. (M. Serrano, Entrevistador)
- Córdoba, A. (22 de agosto de 2015). Lanzamiento Política Pública de Integridad, Transparencia y No Tolerancia con la Corrupción. Bogotá: Veeduría Distrital.
- Dalsgaard, A. (Dirección). (2009). *Bogotá Change* [Película].
- Dammert Guardia, M. (2007). La hora zanahoria. *Ciudad Segura*, 3-4. Obtenido de FLACSO :  
<http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=24393>
- de Greiff, P. (2011). Justicia y reparaciones. En ICTJ, *Manual para América Latina* (págs. 407-440). Brasilia y Nueva York: Gobierno de Brasil.
- Debray, R. (1997). *Transmitir*. Buenos Aires: Manantial.

- Durán, A. M., & Rodríguez, F. P. (2011). Piaget y Bourdieu: elementos teóricos para una pedagogía ciudadana. *Revista Colombiana de Educación*, 151-162.
- El Espectador. (1 de junio de 2009). "Samuel Moreno abandonó la cultura ciudadana": Ángela Benedetti. Obtenido de El Espectador: <http://www.elespectador.com/articulo143557-samuel-moreno-abandono-cultura-ciudadana-angela-benedetti>
- El Tiempo. (8 de agosto de 1995). *Tarjetas decoran pero no educan*. Obtenido de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-383123>
- El Tiempo. (9 de marzo de 2015). *Bogotá, la ciudad del 'no se puede'*. Recuperado el 7 de octubre de 2016, de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/bogota/ilegalidades-cotidianas-en-bogota/15357418>
- Erizalde, L., Pedemonte, D. F., & Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso*. Buenos Aires: La Crujía.
- Franky Méndez, P. (1999). *Cultura ciudadana: la experiencia de Santafé de Bogotá 1995-1997*. Santiago: Universidad de Chile.
- Guerrero, O. (2000). Administración Pública. En L. Baca, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. Cisneros, & G. Pérez, *Léxico de la Política* (págs. 1-6). México.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós Básica.
- Kelly, G; Mulgan, G; Muers, S. (2002). *Creating Public Value. An analytical framework for public service*. London: Cabinet Office, Strategic Unit.
- Lally, P., Vaan Jaarsveld, C., Potts, H., & Wardle, J. (octubre de 2010). How are habits formed: Modeling habit formation in the real world. *European Journal of Social Psychology*, 998-1009.
- Le Vine, R. A. (2010). Educación. En T. B. (editor), *Diccionario de Antropología*. México: Siglo Veintiuno.
- Llano, A. (2015). *Humanismo cívico*. Madrid: Ediciones Cristiandad.
- López Borbón, L. (2003). *Construir ciudadanía desde la cultura*. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

- Martín Barbero, J. (1990). Teoría investigación producción en la enseñanza de la comunicación. *Diálogos de la comunicación*(28).
- Martin Barbero, J. (1999). Comunicación y solidaridad en tiempos de globalización. *Ponencia en el 1er Encuentro Continental de Comunicadores Católicos*. Medellín.
- Martín-Barbero, J. (1990). *Teoría investigación producción en la enseñanza de la comunicación*. Obtenido de <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Teoria%20%20de%20la%20comunicacion%20de%20Martin%20Barbero.pdf>
- Mayor, C. A. (2008). Cali, capital deportiva, ciudad cívica y sede del narcotráfico. Tres representaciones sociales urbanas. Cali: Universidad del Valle.
- Mockus, A. García, M., Sánchez, E., Rodríguez, V., Melo, J., Castro, C., . . . Guzmán, F. (2008). Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas. Bogotá: Corprovisionarios.
- Mockus, A. (1994). Anfibios culturales, moral y productividad. *Revista Colombiana de Psicología*, 125-135.
- Mockus, A. (2003). Cultura ciudadana y comunicación. *La Tadeo*, pp. 106-111.
- Mockus, A. (2015). Bogotá aflojó pero tiene remedio. *¿Está jodida Bogotá?* (L. Pizano, Entrevistador) Bogotá: Semana Libros.
- Mockus, A. (diciembre de 1999). *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*.
- Mockus, A., & Chiappe, G. (2016). Mimos y monjes en Bogotá. En: *La otra salida: abordando la violencia desde la cultura*. Bogotá.
- Murraín, H. (1 de junio de 2015). El doloroso retroceso de la cultura ciudadana en Bogotá. *El Tiempo*. (R. Suárez, Entrevistador) Obtenido de El Tiempo.
- Murraín, H. (24 de febrero de 2016). *La cultura de ahorro de agua en Bogotá #YoAhorroAgua*. Recuperado el 30 de septiembre de 2016, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-cachaca/historia/la-cultura-de-ahorro-de-agua-en-bogot-yoahorroagua-55103>
- Observatorio de Cultura Urbana de Bogotá. (2001). *Sondeo de opinión sobre la Ley Zanahoria en Bogotá*. Bogotá: ICDT.

- Ostrom, E. (2000). Análisis de los RUC de larga duración autoorganizados y de autogestión. En E. Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes* (págs. 106-170). México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de México.
- Park, R., & Burgess, E. (1974). *The city*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Peralta Betancourt, A. (2012). Las piezas gráficas en las campañas de bien social desarrolladas por la Alcaldía de Bogotá (1995-2010). *Tesis de grado*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Palermo.
- Pizano, L. (11 de octubre de 2016). Conversación . (M. Serrano, Entrevistador)
- Ramírez, M. F. (junio de 2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión política*(25), 124-135.
- Rincón, M. T. (2006). Cultura ciudadana, ciudadanía y trabajo social. *Revista Prospectiva*(11), 45-65.
- Rizo, M. (2004). El camino hacia la nueva comunicación. *Razón y palabra*, 40.
- Sánchez, J. J. (2001). *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*. México: Plaza y Valdés.
- Sani, G. (2000). Cultura política. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de Política*. México: Siglo Veintiuno.
- Secretaría de Planeación. (1995). *Formar Ciudad*. Obtenido de Secretaría de Planeación Distrital: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad>
- Semana. (8 de julio de 2002). *Mockus desmonta ley zanahoria*. Obtenido de Semana.com: <http://www.semana.com/noticias/articulo/mockus-desmonta-ley-zanahoria/53081-3>
- Sola Morales, S. (julio de 2016). Comunicación mediática y procesos de identificación: una construcción dramática y ritual. *Athenea Digital*, 247-269.
- Subirats, J., Knoepfel, P., & Varone, C. L. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Taylor, C. (1994). *Ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Las campañas**

#### **1.1 Ley Zanahoria**

Cambio buscado: Reducción de muertes violentas originadas o facilitadas por el abuso de alcohol.

##### Descripción

Se impuso el cierre de establecimientos nocturnos de diversión que expendían licor, a la 1:00 a.m. La campaña fue iniciada en la primera administración de Mockus, interrumpida temporalmente por Peñalosa, que al extender el horario vio la necesidad de volver a imponer la medida, y en la segunda administración de Mockus fue retomada como la “hora Optimista”, en un horario menos prolongado, con la condición para los dueños de establecimientos públicos de promocionar campañas de prevención de accidentes, incluir en sus cartas cocteles zanahorios, brindar pasantes a los clientes antes de abandonar el establecimiento y hacer convenios con empresas de taxis (Semana, 2002).

Una manera de difundir la nueva medida, expedida por decreto, fue la repartición de zanahorias en un concierto de Carlos Vives. Esto permitió que las personas conocieran la nueva ley y además, fue un ejercicio de honestidad y cuidado de lo público porque cada persona podía coger una sola zanahoria.

##### Resultado

“En 1995 los homicidios comunes con presencia de alcohol en la sangre se redujeron en 9.5%. Las muertes en accidentes de tránsito con personas embriagadas involucradas, disminuyeron 24.2%. En la Navidad de 1996 los homicidios descendieron un 26.7%. En 1997 y en comparación con 1996, se redujeron 15% los homicidios comunes y 13% las muertes en accidentes de

tránsito” (Mockus, 1999). Con la hora Optimista no hubo un aumento de los accidentes con la medida; al contrario, las muertes continuaron disminuyendo. En 2001, el 75% de las personas encuestadas por Bogotá Cómo vamos calificó la medida positivamente.

## **1.2 Mimos y caballeros de la cebra**

Cambios buscados: Promover y ejercitar la convivencia entre peatones y conductores de vehículos y generar más conciencia de la conveniencia de las reglas de convivencia y de la importancia de cumplirlas.

### Descripción

A partir de 1995, “cuatrocientos jóvenes mimos con la cara pintada y vestidos de negro instruyeron a los bogotanos — sin palabras y sin gritos— , sobre el respeto a las convenciones del tránsito peatonal y de vehículos (no arrojar basuras a la calle, ayudar a los ancianos a cruzar, respetar los semáforos y las cebras); utilizaron la vergüenza para educar hasta que los mismos ciudadanos se convirtieron en jueces de los infractores” (Mockus, 1999, pág. 14).

Tanto en la coordinación del tránsito como en los paraderos de buses, las intersecciones y las cebras, los mimos imitaban con tono burlesco los malos comportamientos y corregían a quienes los ejecutaban, y también reconocían las buenas conductas (Chaparro, 2009). En principio fueron mimos auténticos los contratados para esto y con el tiempo se recurrió a la participación de algunos policías para ejercer esa función (Mockus & Chiappe, 2016). En la segunda administración de Mockus intervinieron en esta estrategia otras personas no disfrazadas, sino uniformadas, los caballeros de la cebra, que también contribuyeron a la aplicación de la regulación.

### Resultados inmediatos

Se demarcaron 364 intersecciones de la ciudad, y el buen resultado de los paraderos se vio especialmente en la calle 80. La cifra de los pasajeros que

respetaban los paraderos pasó de 26,2% en 1995 a 38% en 1996; y entre febrero y mayo de 1997, el 43% de las busetas lo hacía. El programa de respeto a las cebras fue uno de los más exitosos; los mismos ciudadanos empezaron a ejercer un gran control social sobre los infractores. En 1996, el 76,46% de los conductores y el 72,25% de los peatones respetaban la cebra” (Mockus, 1999, pág. 15).

### **1.3 Tarjetas ciudadanas**

Cambio buscado: Que en forma pacífica, unos ciudadanos regularan el comportamiento de otros.

#### Descripción

Las tarjetas ciudadanas fueron repartidas masivamente desde el comienzo del programa, con un lado blanco y otro rojo. “El lado blanco muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia arriba; una leyenda dice: Bogotá coqueta. El otro lado es de color rojo y muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia abajo, la convencional señal de censura. Inicialmente, estas tarjetas fueron elaboradas y repartidas con apoyo de la empresa privada. Se difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos” (Mockus, 1999, pág. 14).

#### Resultados inmediatos

La cara roja “fue utilizada con mayor frecuencia (para censurar comportamientos indebidos por parte de peatones o de conductores de vehículos). También usan la cara de color blanco y pulgar hacia arriba quienes desean felicitar o agradecer comportamientos ciudadanos destacables o positivos. En algunas situaciones de conflicto, sindicatos y comunidades expresan desaprobación al usar grandes tarjetas con el dedo hacia abajo o al hacer el mismo gesto con la mano” (Mockus, 1999, pág. 14).

## 1.4 Ahorro de agua

### Descripción

Los dos derrumbes ocurridos en las represa de Chingaza, que abastecía de agua a gran parte de la ciudad, generaron una crisis de escasez del recurso, por lo que el alcalde Antanas Mockus lanzó la consigna “debemos ahorrar agua”: “La represa alterna de San Rafael con la que cuenta Bogotá podía abastecer el agua de la ciudad durante los tres meses que duraba la reparación de Chingaza siempre y cuando se redujera el consumo de agua de la ciudad por lo menos en un 15%. La mayoría de técnicos expertos en el tema de agua le dijeron al alcalde Mockus que no se conocía hasta esa fecha de ninguna ciudad del mundo donde se hubiera logrado ahorrar más del 2 por ciento de agua de manera voluntaria. Ellos sugerían por ende hacer racionamientos” (Murraín, 2016), pero Mockus insistió en la pedagogía.

El resultado inmediato fue un aumento del 2% en el consumo, por lo cual fue necesario un estudio que demostró “que más del 90% de los ciudadanos había escuchado la solicitud de ahorrar agua, (...) que un porcentaje similar de personas creía que estaba ahorrando agua y (...) que al preguntarle a la gente qué estaba haciendo para enfrentar esta crisis de agua había dicho que estaba básicamente haciendo las siguientes cosas: 1) ahorrando agua al cepillarse los dientes utilizando un vaso de agua en vez de utilizar el agua directamente del grifo, 2) habían dejado de regar jardines y lavar carros y 3) que además estaban recolectando agua en canecas y baldes por si llegara a escasear el agua. La última de estas tres acciones explicaba por qué se había aumentado el consumo de agua” (Murraín, 2016).

En vista de que “la gente quería cooperar pero no se había dicho cómo hacerlo”, se reformuló la campaña de manera más específica, a través de cuatro propuestas: “Al lavar la ropa utilizar la menor cantidad de agua posible”; “En la ducha la mitad del tiempo, la mitad del chorro”; “En el sanitario, descargar solo cuando sea necesario”; y “En el lavaplatos, cerrar la llave mientras enjabona”.

Después de eso, “en cada entrevista que daba el alcalde, independientemente del tema que se tratase, llevaba botellas y vasos de agua [en representación] de la cantidad de agua que se usaba al bajar la cisterna o la cantidad de botellas y vasos de agua que se usaban en una ducha” (Murraín, 2016).

Adicionalmente, se creó un grupo de “Acuacívicos” compuesto por 4000 niños y jóvenes multiplicadores de las medidas y se realizaron talleres con los despilfarradores para promover la autorregulación (Mockus, 1999, pág. 27). Por último, cuando estaba ocupado el teléfono al llamar, antes de dar el tono sonaba un mensaje de agradecimiento del Acueducto por estar ahorrando agua.

### Resultados

La campaña “permitió superar la emergencia de varios meses sin racionamiento; durante cerca de 20 semanas se ahorró entre el 8% y el 12% del agua. Luego de la emergencia, el ahorro se ha mantenido en el 5%” (Mockus, 1999, pág. 27) y “quince años después logramos llegar a un promedio de consumo por hogar del 50% de lo que se consumía en ese entonces” (Murraín, 2016).

## **1.5 Vida Sagrada**

### Descripción

La campaña Vida Sagrada estaba direccionada a la mejora de la convivencia en las calles y a la reducción de muertes. Entre ellas las de “Entregue las llaves” y “Estrellas negras”. La primera buscó disminuir los accidentes de tránsito por alcohol, a través de la regulación mutua entre ciudadanos, y la segunda quiso disminuir las muertes de las personas en las calles a través de la promoción del uso de puentes peatonales y cebras, es decir, del cumplimiento de normas por parte de los peatones. También el uso del cinturón de seguridad y el desarme voluntario hicieron parte de esto. Todas estas medidas actuaron en congruencia con el objetivo de la Ley Zanahoria (Mockus, 1999).

Las estrellas negras, una iniciativa del Fondo de Prevención Vial, aparecieron en las calles de Bogotá en 2003 como parte de una estrategia de la Secretaría de

Tránsito y Transporte para reducir los elevados índices de accidentalidad vial. En su fase inicial, las estrellas estaban ubicadas en los lugares en los que había fallecido una persona en un accidente de tránsito y tenían en su interior un signo de interrogación que simbolizaba su lema: "¿Qué nos pasa, nos estamos acostumbrando?". Desde entonces, la campaña ha sido celebrada, premiada, relanzada y exportada. Fue galardonada como la mejor campaña institucional del mundo en el pasado Festival de Publicidad de Barcelona.

### Resultados

“Hubo una reducción de muertes por homicidio, es decir, se pasa de una tasa anual de 72 a 51 por cada 100.000 habitantes, los peatones y conductores empiezan a respetar las cebras, el uso del cinturón de seguridad por más de dos tercios de los conductores” (Chaparro, 2009, pág. 16).

### Fuentes:

Mockus, A. (diciembre de 1999). *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*.

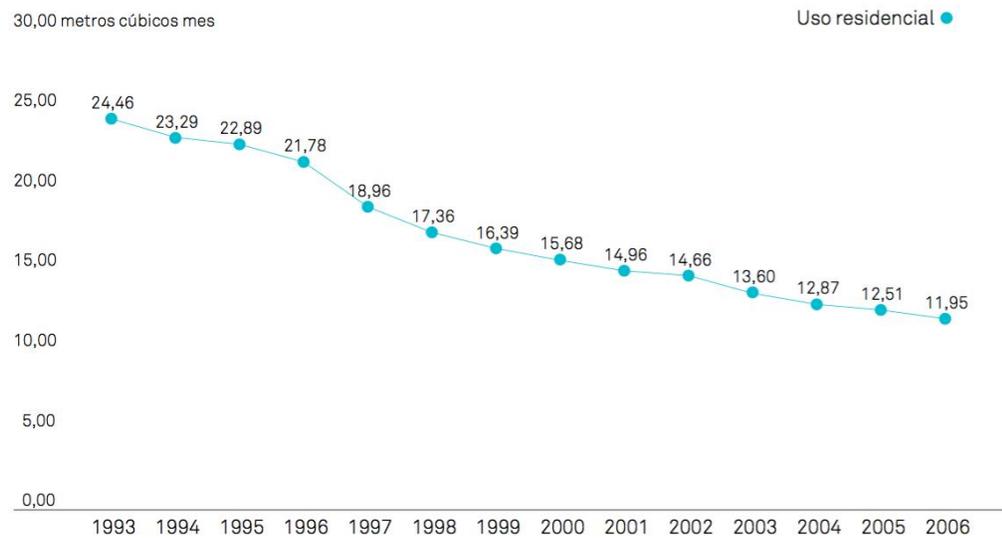
Murraín, H. (24 de febrero de 2016). *La cultura de ahorro de agua en Bogotá #YoAhorroAgua*. Recuperado el 30 de septiembre de 2016, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-cachaca/historia/la-cultura-de-ahorro-de-agua-en-bogot-yoahorroagua-55103>

Chaparro, D. (2009). Experimentos de acción colectiva: cultura ciudadana en Bogotá. *Trabajo de Grado*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Semana. (8 de julio de 2002). *Mockus desmonta ley zanahoria*. Obtenido de Semana.com: <http://www.semana.com/noticias/articulo/mockus-desmonta-ley-zanahoria/53081-3>

Semana (2 de diciembre de 2002). Lo que dicen las estrellas. Obtenido de Semana.com: <http://www.semana.com/on-line/articulo/lo-dicen-estrellas/76405-3>

## Anexo 2. Consumo promedio de agua en Bogotá 1993-2006



**Gráfico 1. Serie histórica de consumo promedio de agua en la ciudad de Bogotá 1993-2006**

Fuente: Mockus, A. et al. Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas. 2009. Corpovisionarios. Bogotá.

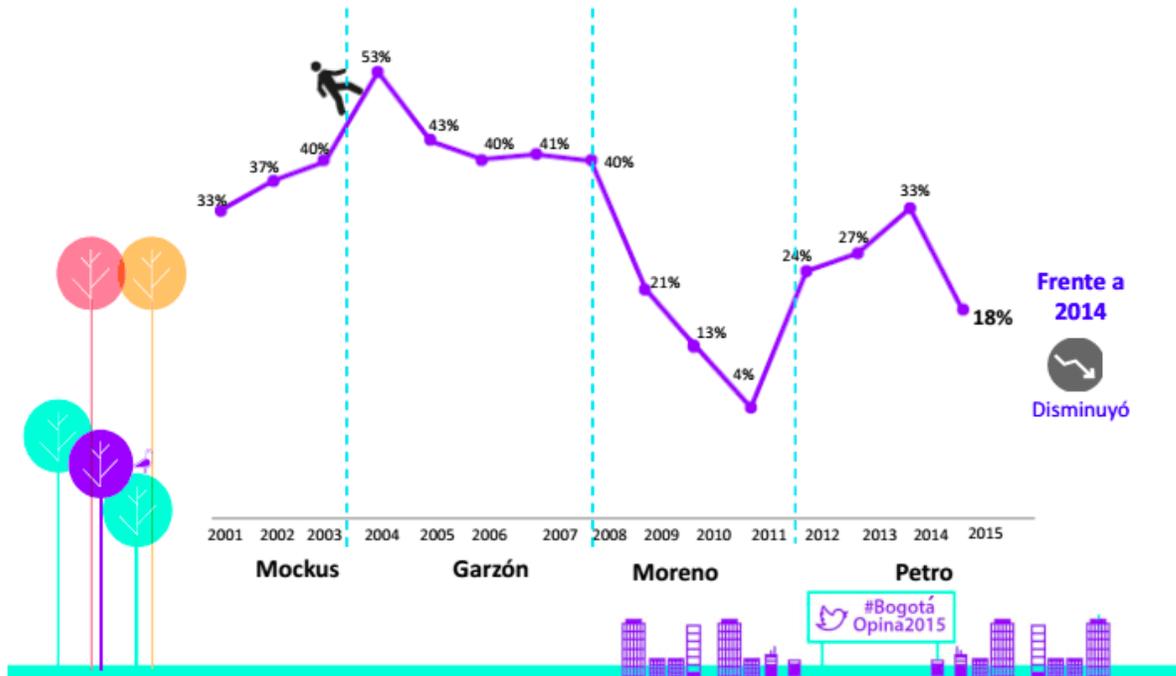
### Anexo 3. Resultados encuesta Bogotá Cómo Vamos 2015

#### Principal atributo que se considera que debe tener el próximo Alcalde de la ciudad



**Gráfico 2. Sobre el principal atributo que debe tener un alcalde**

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo Vamos 2015



**Gráfico 3. Confianza en el gobernante**

Según el Informe Decenal de Cultura, en 2013, nueve de cada diez ciudadanos consideraba que más de la mitad de los funcionarios públicos eran corruptos, y cinco de cada diez, que más de la mitad de los ciudadanos también lo eran.

## GESTIÓN PÚBLICA ALCALDE DE BOGOTÁ

Buena gestión

BOGOTÁ **cómovamos** | ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA 2015

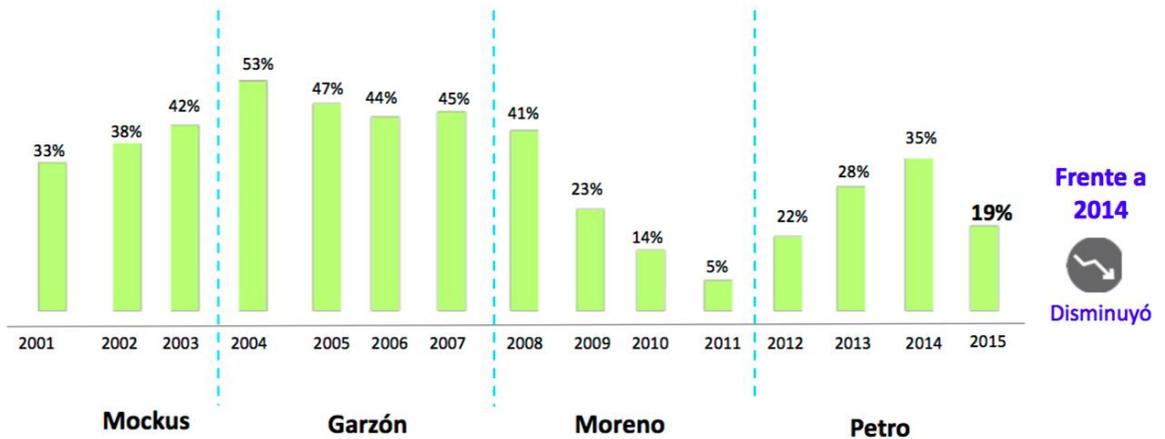


Gráfico 4. Serie histórica de la percepción de la buena gestión pública de los alcaldes

## TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

BOGOTÁ **cómovamos** | ENCUESTA DE PERCEPCIÓN CIUDADANA 2015

¿Qué tanto cree Usted que ha cambiado el nivel de corrupción en la ciudad durante el último año?

¿Qué tanto cree que la Administración de la ciudad ha sido transparente en sus actividades?

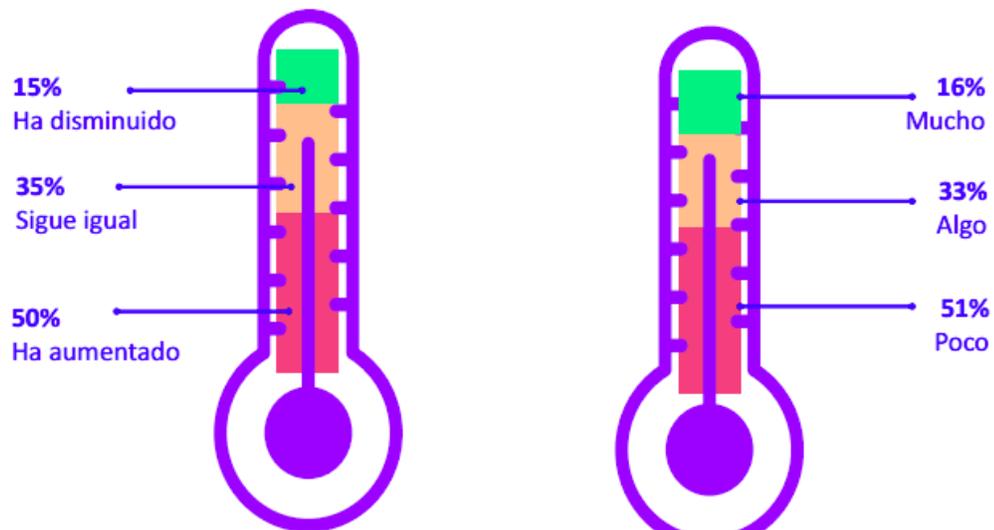
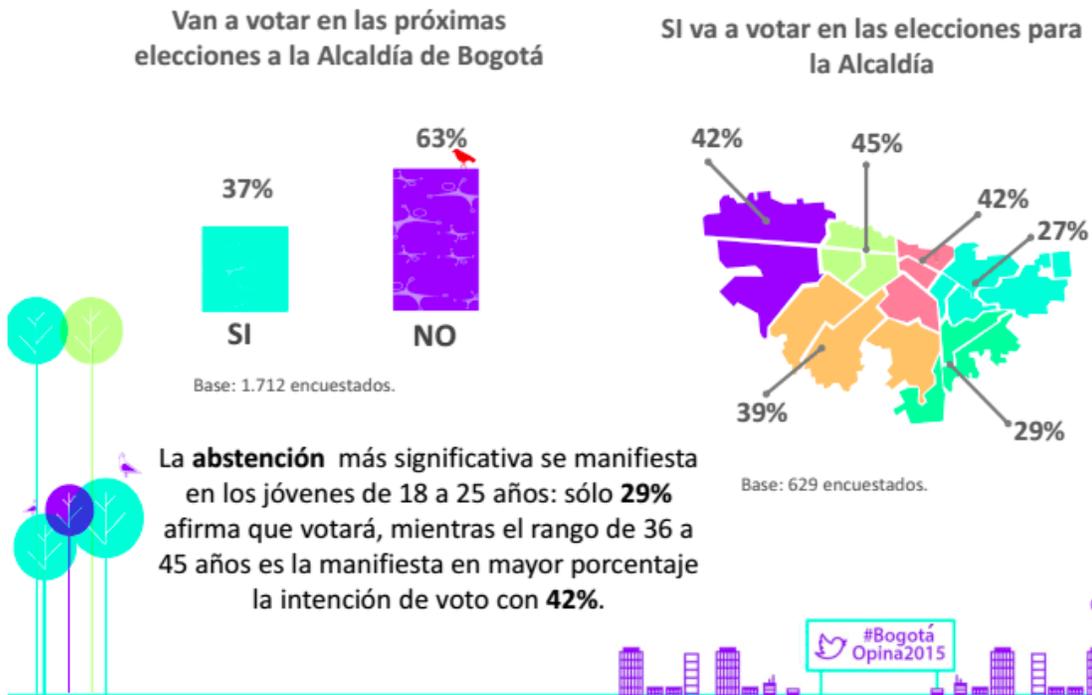


Gráfico 5. Percepción de transparencia y corrupción en la Administración Distrital

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo Vamos 2015

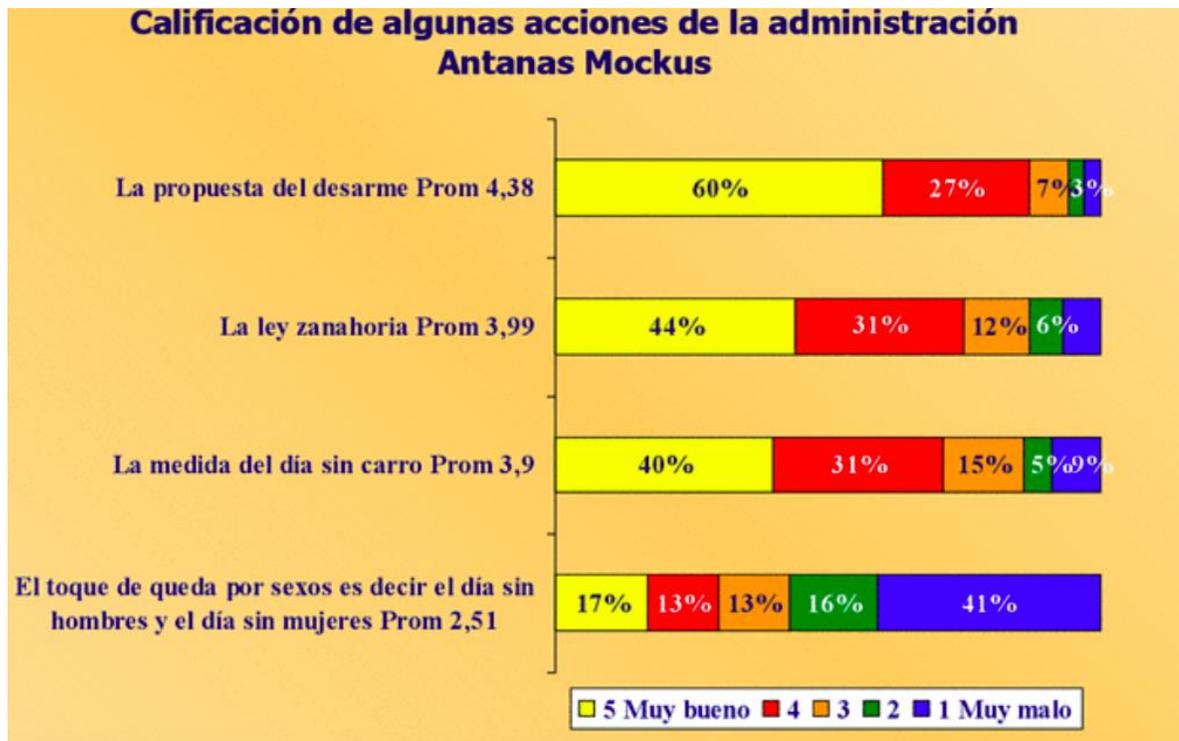
## PARTICIPACIÓN



**Gráfico 6. Cultura política: participación en elecciones**

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo Vamos 2015. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015/>

#### Anexo 4. Percepción sobre la Ley Zanahoria



**Gráfico 7. Calificación de la Ley Zanahoria.**

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo Vamos 2001. Disponible en: <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-bogota-como-vamos-2001/>

#### 4.1. Sondeo de percepción de la Ley Zanahoria

### ¿En que consiste la ley zanahoria?



Gráfico 8. Conocimiento de la ley zanahoria por parte de los ciudadanos

### ¿Cree que los problemas en la ciudad con la ley zanahoria han ?

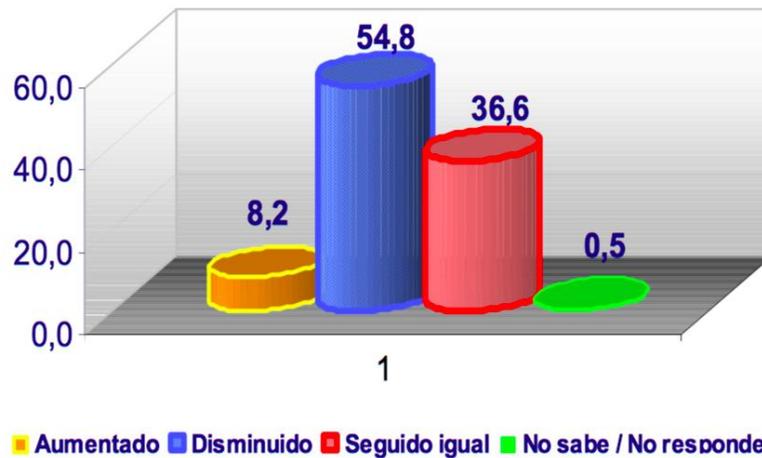
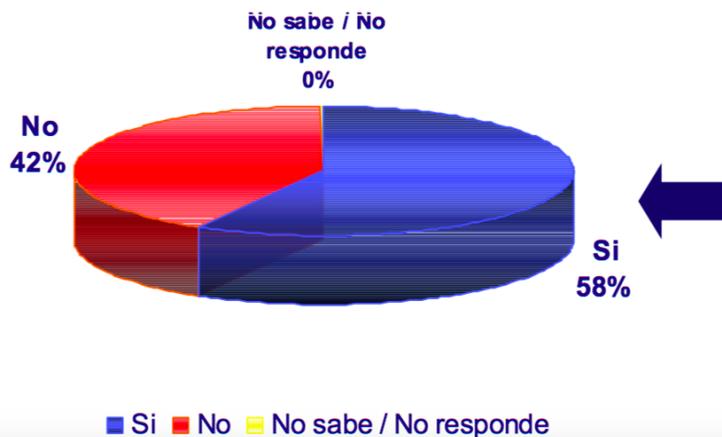


Gráfico 9. Percepción sobre efectos de la Ley Zanahoria

**¿Ha ingerido usted alcohol en un establecimiento público después de la 1 a.m. ?**



**Gráfico 10. Acatamiento de la norma**

**¿Que beneficios y/o perjuicios para la ciudad y para los ciudadanos cree usted que traería esta disminución de la hora zanahoria ?**



**Gráfico 11. Percepción sobre la posibilidad de la “Hora Optimista”**

Fuente: Sondeo de percepción sobre Ley Zanahoria. Observatorio de Cultura Urbana. 2001. Disponible en: [http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/documentos/mediciones/otros/zanaoria/leyz\\_2001\\_informe\\_ley\\_zanahoria\\_ciudadanos.pdf](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/documentos/mediciones/otros/zanaoria/leyz_2001_informe_ley_zanahoria_ciudadanos.pdf)

## Anexo 5. Tipo de normas - Sistemas de regulación del comportamiento

<b>Normas legales</b> Regulación legal	<b>Normas morales</b> Autorregulación	<b>Normas sociales</b> Mutua regulación
Admiración por la ley	Autogratificación de la conciencia	Admiración y reconocimiento social
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor a la vergüenza y al rechazo social

**Tabla 1. Descripción de los sistemas de regulación de comportamiento**

Fuente: Mockus, A. (diciembre de 1999). *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997.*

## **Anexo 6. Campañas relacionadas con el recaudo de impuestos**

### **6.1. 110% del predial**

Fue una campaña que promovió el pago voluntario del 10% extra del impuesto predial: “De una situación en la que pagar impuestos es una obligación aburridora, se pasa a una en donde hay razones para sentirse orgulloso y para felicitar a quien tributa. En el pago de impuestos la Secretaría de Hacienda acudió más a la persuasión que a la coerción. Además del 110%, se enviaron declaraciones sugeridas a los contribuyentes, con la idea de que fueran avaladas voluntariamente, firmadas y pagadas. Este mecanismo funcionó muy bien” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 34). En 2002, “63.000 ciudadanos decidieron hacer este pago adicional y la ciudad pudo recaudar 1.177 millones y hasta septiembre de 2003 habían aportado 46.000 personas con un recaudo de 848 millones” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003, pág. 34).

### **6.2. Chiva tributaria**

La Administración Distrital le mostraba a los empresarios en qué se invertían sus impuestos, a través de una rendición de cuentas juiciosa que demostraba la importancia de pagar cumplidamente y la eficacia de su dinero en el buen funcionamiento de la ciudad, lo que generaba incentivos para seguir contribuyendo

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. (2003). *Memorias de la Administración Distrital 2001-2003*. Bogotá: Grupo O.P.

## Anexo 7. Principios de diseño institucional. Elinor Ostrom

No.	Principio	Explicación
1	Límites claramente definidos	“Los individuos o familias con derechos para extraer unidades de recurso del RUC deben estar claramente definidos, al igual que los límites del recurso”.
2	Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales	“Las reglas de apropiación que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y la cantidad de unidades de recurso se relacionan con las condiciones locales y con las reglas de provisión que exigen trabajo, material, dinero o varios de ellos”.
3	Arreglos de elección colectiva	“La mayoría de los individuos afectados por las reglas operativas pueden participar en su modificación”.
4	Supervisión	“Los supervisores, que vigilan de manera activa las condiciones del RUC y el comportamiento de los apropiadores o son responsables ante ellos o son apropiadores también”.
5	Sanciones graduadas	“Los apropiadores que violan las reglas operativas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la gravedad y del contexto de la infracción) por parte de otros apropiadores, funcionarios correspondientes o de ambos”.
6	Mecanismos para la resolución de conflictos	“Los apropiadores y sus autoridades tienen un acceso rápido a instancias locales para resolver a bajo costo conflictos entre apropiadores o entre estos y los funcionarios”.
7	Reconocimiento mínimo de derechos de organización	“Los derechos de los apropiadores a construir sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas”.
8	Entidades incrustadas	“Las actividades de apropiación, provisión, supervisión, aplicación de las normas, resolución de conflictos y gestión se organizan en múltiples niveles de entidades incrustadas”.

**Tabla 2. Principios de diseño institucional**

Fuente: Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de México. Pág. 148.

## **Anexo 8. Perfil de los entrevistados**

### **8.1. Giancarlo Chiappe**

Antropólogo

Master: Gerencia y Práctica del Desarrollo (MDP).

Director de Educación Corpovisionarios

Experto en coordinación de grupos interdisciplinarios en proyectos de diagnóstico, evaluación e intervención en cambio voluntario de comportamientos desde la perspectiva de Cultura ciudadana, en contextos urbanos y organizacionales  
Experto en diseño e implementación de talleres y clases de transformación voluntaria de comportamientos y cambio cultural desde la perspectiva de Cultura Ciudadana y normas sociales.

### **8.2. Lariza Pizano**

Politóloga

Maestría en Estudios Políticos

Editora Política Revista Semana

Concejal de Bogotá (2005-2008)

Investigadora sobre clientelismo y cultura política en Bogotá

Autora del libro “Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía”