

## VIVIR CON OTROS: CULTURA CIUDADANA, COMPORTAMIENTOS Y LA AGENDA DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA CÍVICA EN AMÉRICA LATINA

Santiago Silva Jaramillo\*

13 de octubre de 2021

### Resumen

Vivir juntos puede resultar difícil. La convivencia, esa posibilidad social de gozar de tranquilidad, paz y encuentro en la diferencia, puede depender profundamente del civismo: la cultura política que permite que vivamos con otros. Las agendas de pedagogía pública, educación ciudadana y transformación cultural delimitan las perspectivas de que la convivencia sea posible. América Latina, con su alta desconfianza institucional, su relación conflictiva con las reglas formales y la incidencia de expresiones violentas, supone un reto para estos esfuerzos de construcción de cultura cívica. Este texto revisa algunas aproximaciones conductuales a la promoción de esta cultura. Expone la propuesta principal del enfoque de cultura ciudadana y sus puentes con otras aproximaciones de los estudios del comportamiento y luego adelanta una revisión de algunos casos de estudio centrados en Colombia. Termina con unos comentarios sobre lo que implica tomar decisiones públicas basadas en estas aproximaciones de cambio social conductual.

### 1. El enfoque de cultura ciudadana y la trayectoria conductual

En 1993, con una propuesta política independiente y un énfasis en la educación ciudadana, el exrector de la Universidad Nacional de Colombia, Antanas Mockus, fue electo alcalde de la ciudad de Bogotá. El resultado fue inesperado por la procedencia del candidato, un académico que apenas se medía en los debates electorales, pero, sobre todo, fue sorprendente por la plataforma de educación ciudadana que constituía la centralidad de su propuesta

política. Formado en las discusiones sobre pedagogía y filosofía de la educación que eran bastante populares en la universidad, Mockus llegó a la Alcaldía proponiendo abordar los problemas públicos de la ciudad desde el enfoque de cultura ciudadana (Tognato, 2017). La aproximación se antojaba novedosa respecto a lo que podría considerarse como un fenómeno generalizado de dificultades cívicas de las ciudades colombianas e incluso relevante para las complejidades sociales de las sociedades latinoamericanas (Hunt, 2015).

América Latina ha enfrentado durante buena parte de su historia una trayectoria en la que las relaciones entre la ley, las instituciones formales y las disposiciones

---

\* Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Profesor del departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado como analista político, investigador y servidor público en Colombia. Fue subsecretario de ciudadanía cultural de Medellín (2016-2020).

prosociales respecto a grupos amplios más allá de lo inmediato pueden ser tensionantes. En ese sentido, el problema del incumplimiento parece ser particularmente agudo y significativo en la región (Güemes y Wences, 2019), referenciado en ocasiones como la “cultura de la ilegalidad”; un acumulado de normas sociales que van en contra de la ley y el cumplimiento de las normas formales (García-Villegas, 2019). Algunos explican el problema argumentando que el costo colectivo de estas normas sociales es bajo (Nino, 2005); que la elaboración y el seguimiento de reglas racionales chocan con la informalidad de los arreglos comunitarios y el diseño normativo espontáneo en toda la región (Escalante, 2005); y que las “personalidades incumplidoras” reflejan diferencias de clase social y deficiencias básicas en el sistema político y legal (García-Villegas, 2019). De hecho, algunos sugieren que el incumplimiento de las normas y acuerdos sociales excede el ámbito de la ley, extendiéndose a las actividades y obligaciones cotidianas (García-Villegas, 2019).

La explicación del enfoque de cultura ciudadana señala a la desconexión entre Ley, Moral y Cultura, los tres sistemas reguladores del comportamiento, como la culpable de los problemas públicos de corte cívico en la región. Siguiendo sus lecturas de los trabajos de John Elster, Mockus resaltó la influencia de la cultura en las decisiones de las personas y como condicionante de la racionalidad, al igual que el establecimiento de normas sociales que también hacen parte de la delimitación comportamental de los sujetos (Mockus, 2002). En este sentido, propone los esfuerzos por “sincronizar el orden legal

con el moral y el cultural” como clave para incrementar y mejorar el cumplimiento de normas de los ciudadanos, la convivencia pacífica, la cooperación y la confianza ciudadana (Güemes y Wences 2019: 12). El enfoque de cultura ciudadana se puede comprender también como el reconocimiento de la importancia de la combinación de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas en una sociedad o grupo y que influyen en el sentido de pertenencia, facilitan la convivencia, generan respeto hacia el patrimonio común y promueven la defensa de los derechos y obligaciones ciudadanas (Hunt, 2015).

En los primeros meses de 1994, las calles de Bogotá vivieron la implementación de la primera intervención de cultura ciudadana. En las intersecciones viales de la calle séptima, central en la ciudad, se desplegaron cuadrillas de mimos y otros artistas callejeros con la misión de ayudar a controlar el tráfico, permitiendo que los peatones pudieran cruzar las calles sin el peligro de ser arrollados por los conductores, en particular, los de buses de servicios públicos de transporte (Tognato, 2017). Los mimos utilizaban un lenguaje artístico para mejorar la comprensión contextual y los mecanismos de comunicación interpersonal de los ciudadanos en una situación de tensión comportamental. Tanto en fondo como en forma, señalaron un camino sobre la forma en la que popularmente se reconocería en muchos contextos las intervenciones de cultura ciudadana e, incluso, señalaron los elementos más visibles para sus críticos (Tognato, 2017). El referente se convirtió en regla de medida y a la vez, en objeto de crítica.



Pero los mimos fueron solo el primer acercamiento de una propuesta de acción pública para el cambio social que se fortalecería durante los dos periodos en la Alcaldía de Bogotá de Antanas Mockus (1994-1997; 2001-2003), por medio de estrategias de reducción de consumo de agua, reducción de la violencia, pago voluntario de impuestos, mejoras en percepción de seguridad, entre otros. Su éxito en mejorar indicadores y, a la vez, en marcar un hito particular en la manera cómo los políticos colombianos asumían su labor, sobre todo respecto a las agendas de pedagogía ciudadana y construcción cívica, ha significado la apropiación del enfoque en diferentes ciudades de Colombia y América Latina (Hunt, 2015; Silva, 2017). Esto ha estado mediado por la labor de diferentes agencias que han señalado la relevancia de hacer uso de estos aprendizajes en los retos públicos de la región, en el que consultores y académicos han “recomendado que los responsables de políticas en ciudades tan diversas como Rio de Janeiro y San Salvador se basen en la experiencia y experticia de Bogotá en su lucha contra el crimen, para que la repliquen en sus propias ciudades” (Hunt, 2015: 134).

Paralelo a la implementación de nuevas estrategias y programas, se desarrolló la construcción epistemológica del enfoque, definiendo la apuesta gubernamental por la cultura ciudadana como una serie de políticas públicas que buscan “producir transformación de hábitos” (Bromberg, 2003: 68) y que lleve a resolver problemas públicos, casi siempre, de corte comportamental. La cultura ciudadana enmarca entonces las reglas de juego común que posibilitan a las sociedades disfrutar

de la diversidad moral y cultural, y construir escenarios de convivencia. Mockus señala la interrelación social de estos diferentes arreglos institucionales comunitarios como el fundamento de la vida en común de los ciudadanos (sus sistemas reguladores). Esto representa la posibilidad de lograr reglas culturales compartidas, un marco constitucional y legal explícitamente adoptado, convenciones internacionales y capacidad y disposición compartida por la gran mayoría para celebrar y cumplir acuerdos (Mockus, 2002: 20). En esta alineación resultan fundamentales las valoraciones y representaciones ciudadanas que permiten la cooperación. Esto es, las expresiones cotidianas de valores pro-sociales, como la confianza interpersonal e institucional, la disposición al cumplimiento de normas, la convivencia y el reconocimiento de la diversidad.

Las políticas y programas de cultura ciudadana toman entonces el objetivo de alinear los sistemas reguladores del comportamiento para resolver problemas públicos, una tarea que supone también que, en general, las políticas públicas deben atender más que el funcionamiento de instituciones y marcos regulatorios, y desarrollar agendas centradas en facilitar las conductas de los ciudadanos con base en el conocimiento acumulado y reciente de las disciplinas que estudian el comportamiento (Murraín y Araos, 2015). Diferentes políticas y programas de cambio cultural se han implementado en las décadas recientes en Colombia, varios esfuerzos en los gobiernos locales, particularmente en los planes de desarrollo (el instrumento de planeación local de los gobiernos electos en Colombia), al igual que



algunos procesos de diseño e implementación de políticas públicas de cultura ciudadana concentrado en las grandes ciudades (Silva, 2019).

Este proceso de institucionalización del enfoque en el repertorio de políticas de las entidades locales ha permitido desarrollar mejores procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones de cambio cultural y cultura cívica, mientras mejora las perspectivas de implementación a largo plazo, una de las principales falencias de los programas de cultura ciudadana de los años noventa (Tognato, 2017). Paralelo a este proceso, la producción de literatura conceptual, la acumulación de casos de estudio y, aunque en menor medida, las evaluaciones de iniciativas de cambio cultural han ido en aumento (Mockus, Murraín y Villa, 2012; Echeverry y Gallego, 2018; Eslava, 2019). La coincidencia de las valoraciones culturales dentro de la acción pública que propone el enfoque de cultura ciudadana con la denominada “revolución cognitiva”, en particular la economía comportamental, supuso a finales de los noventa e inicios de 2000, una oportunidad fundamental para levantar puentes operativos que se encontraban en la preocupación por el comportamiento ciudadano como variable de los problemas públicos (Sunstein, 2020).

El informe de desarrollo del Banco Mundial en 2015, *Mente, sociedad y conducta*, reforzó estas conexiones, al recoger y poner el acento de las oportunidades de cambio social y agendas de política pública y desarrollo desde una perspectiva comportamental. Reconociendo las contribuciones del enfoque de cultura ciuda-

dana, como las campañas de pedagogía ciudadana para el ahorro de agua en Bogotá en los años noventa, el informe permitió evidenciar las perspectivas de retroalimentación de diferentes aproximaciones basadas en comportamiento. En este sentido, las consideraciones de las políticas públicas informadas por comportamientos o el denominado gobierno conductual enfatizan la importancia de comprender mejor las explicaciones recientes sobre el comportamiento humano y las posibilidades de cambio presentes en intervenciones que logran reconocer la influencia de las decisiones automáticas, la influencia social y los modelos mentales (Banco Mundial, 2015).

Un ejemplo pertinente de la manera cómo la mejor comprensión de los comportamientos y la inclusión de este conocimiento puede ser práctico en las políticas y acciones públicas desde el enfoque de cultura ciudadana o con objetivos de construcción de civismo es la teoría de las normas sociales. En su paradigmático *Un pequeño empujón*, Sunstein y Thaler señalan la influencia de las preferencias y normas sociales en las decisiones de las personas, señalando que “la mayoría de la gente aprende de los demás” (2017: 72).

La economía comportamental ha enfocado su trabajo sobre normas sociales en desarrollar intervenciones experimentales que ayuden a superar episodios de “ignorancia pluralista” (Prentice y Miller, 1996) y haciendo uso de normas descriptivas (lo que hace la mayoría) o de las normas prescriptivas (lo que la mayoría considera deseable) busca modificar sus comportamientos. De esta forma, señalan que “simplemente con mencionar este

hecho [la diferencia entre percepción propia y ajena] se podrían conseguir cambios significativos” (Sunstein y Thaler, 2017: 78). Intervenciones de este tipo se han realizado para conseguir cambios comportamentales deseados en asuntos como el pago de impuestos, el ahorro de agua y energía, el pago de obligaciones crediticias o el reciclaje (Blumenthal, Christian, y Slemrod, 2001; John, Sanders y Wang, 2014; Banco Mundial, 2015; Alcott, 2011).

## **2. Experiencias de promoción de cultura cívica desde el enfoque de cultura ciudadana**

Poner atención sobre las oportunidades de aproximarse a la construcción de cultura cívica desde la acción pública, en particular reconocimiento al valor del enfoque de cultura ciudadana y los estudios del comportamiento, supone la revisión de las experiencias de intervención que siguen sumando a nuestra comprensión sobre lo posible en esta agenda. Instrumentos de medición como la Encuesta de Cultura Ciudadana, programas de cambio cultural como “Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos” o “Pactos y Actos” o campañas de comunicación pública como “Estrellas negras”, resultan como cuatro ejemplos pertinentes para ilustrar este punto.

### **2.1. La Encuesta de Cultura Ciudadana: medir para comprender**

El comportamiento humano y sus explicaciones, son complejas (Sunstein, 2020). Entre ellas, las valoraciones culturales que delimitan las decisiones y acciones de las personas pueden representar un reto comprensivo bastante grande. El enfoque de cultura ciudadana señala no solo la

relevancia de los sistemas reguladores (Ley, Moral y Cultura), sino que reconoce la importancia de asuntos como la percepción de probidad ajena, las justificaciones al uso de la violencia o al incumplimiento de las normas, la confianza interpersonal e institucional —entre otras valoraciones, creencias y representaciones sociales— en la explicación del comportamiento ciudadano (Mockus, 2002).

Siguiendo los pasos de instrumentos como la Encuesta Mundial de Valores, en 2001 se empezó a implementar la Encuesta de Cultura Ciudadana para acercarse precisamente a la manera cómo los ciudadanos consideraban sus relaciones mutuas, su relación con lo público y sus creencias personales respecto a la convivencia y la vida social. Las encuestas de cultura ciudadana se convirtieron en una fuente fundamental para el diagnóstico, el establecimiento de agenda y el eventual diseño e implementación de programas y acciones de intervención pública de cambio cultural y civismo. Su aplicación en varias ciudades de América Latina y algunas de Europa y Estados Unidos<sup>2</sup> permitió hacer comparaciones entre las disposiciones de cumplimiento, las redes de confianza y las relaciones de convivencia entre distintas configuraciones culturales e institucionales.

De igual manera, la aplicación de la encuesta ha constituido en muchos casos el esfuerzo más organizado por evaluar la

---

<sup>2</sup> Las ciudades por fuera de Colombia en las que se ha implementado la encuesta al menos una vez son México D.F. (2008), Belo Horizonte (2008), Caracas (2009), La Paz (2010), Quito (2010), Monterrey (2010 y 2012), Montevideo (2012), Asunción (2013), Estocolmo (2013), San Diego (2014) y Tijuana (2014).

efectividad de las estrategias y programas de cambio cultural, también, de seguimiento al efecto que dinámicas como espirales de violencia, olas migratorias o crisis económicas han tenido sobre las representaciones culturales de las ciudades (Alcaldía de Medellín, 2019). A pesar de su utilidad y relevancia, su aplicación ha sido dispar. En Colombia, solo las ciudades de Bogotá y Medellín han mantenido alguna consistencia temporal en su implementación.

Recientemente, sin embargo, la formulación de políticas públicas de cultura ciudadana en varios municipios colombianos ha reivindicado la labor de la encuesta. En las políticas de Bogotá (2018) y Medellín (2019) fueron el principal insumo para la construcción de los diagnósticos de problemas públicos. La pandemia también supuso la utilización del instrumento para consultas sobre comportamientos y valoraciones asociadas al cuidado de la COVID-19 y su relación con otros elementos culturales como la confianza interpersonal o la confianza institucional. Particularmente en Bogotá, la encuesta permitió informar a los habitantes de la ciudad sobre el cumplimiento y la disposición al cumplimiento de las medidas de bioseguridad impuestas por el gobierno distrital y, a la vez, informó las campañas y estrategias de comunicación pública, sobre todo, las que usaron normas descriptivas en asuntos como el uso de tapabocas en el espacio público.

## **2.2. Estrellas negras: resonancia cultural y sistema automático**

“Estrellas negras” fue un programa de comunicación pública que buscaba reducir los incidentes viales, en particular los

que provocaban muertes y lesiones, en Colombia. Aunque desplegaba una gama amplia de instrumentos, en particular publicitarios, para establecer conversaciones públicas, su intervención principal y símbolo central, era la “estrella negra”: una señalización sobre la vía que marcaba los lugares en dónde había muerto una persona en un incidente vial. Miles de estas estrellas fueron pintadas por las vías nacionales y municipales en toda Colombia, al tiempo que se desplegaban campañas en televisión y radio respecto al programa.

Las estrellas buscaban promover comportamientos de cuidado en conductores y peatones al aumentar la percepción del riesgo de un lugar específico en el que ya se habían producido incidentes mortales. En ese sentido, apelaban al sistema rápido de decisión, en buena medida, sobre el mismo conocimiento acumulado de la señalización de tránsito. El sistema rápido y el sistema lento son las dos partes del sistema dual de procesamiento cognitivo, el modelo explicativo profundamente influyente en la economía del comportamiento y la psicología conductual (Sunstein y Thaler, 2017). El primer sistema, también conocido como automático, se encarga de las decisiones rápidas e inconscientes y es mucho más susceptible a estímulos y señales visuales, como la señalización vial (Sunstein, 2020).

Las señales de estrellas negras permitían tener un estímulo visual inmediato a la vez que comunicaban un mensaje claro sobre la peligrosidad del lugar específico en el que había muerto una persona. En un punto de alta incidentalidad, en el que se acumulaban las estrellas, la señal de



alerta y cuidado era todavía más evidente y urgente en su intención de señalar el riesgo del lugar y la interpelación a adoptar comportamientos de cuidado en los conductores o peatones, como reducir la velocidad, prestar atención al contexto y considerar a otros actores viales que en ese momento se encontraran en la vía.

De igual forma, el programa echaba mano de referentes culturales colombianos. En el país, los lugares en las vías nacionales en las que se producen muertos suelen tener pequeños altares con cruces o figuras religiosas levantadas por los familiares de la víctima. Estos lugares de conmemoración sirven para recordar y honrar, pero, sobre todo, salpica el paisaje de un viaje por las vías del país. Los habitantes del país reconocen su significado sin apenas reparar mucho en el altar. Esta resonancia cultural, esto es, la posibilidad de asociación de símbolos, permite que un mecanismo artificial (la “estrella negra”) tenga sentido por su conexión con un mecanismo orgánico como los altares y cruces de carretera. La campaña lograba entonces poner en alerta a las personas de la peligrosidad de un punto, activando su sistema rápido en la adopción de comportamientos más prudentes, utilizando además las posibilidades presentes en la comprensión cultural del símbolo.

Ninguno de estos dos elementos es menor. Quizá el éxito del programa, tanto en reconocimiento ciudadano como en efectos sobre la reducción de incidentes y víctimas, pueda conectarse a su juiciosa comprensión de los elementos conductuales y los mecanismos culturales que delimitaban el problema de los incidentes viales en Colombia. Así las cosas, en una

primera versión de la campaña (entre 2000 y 2003), “el número de víctimas por accidentes de tránsito se redujo en 20,13% —123 vidas salvadas—, y los accidentes bajaron 7%, pasando de 43.471, en el 2001, a 32.669 en el 2003” (*El Tiempo*, 2003).

### **2.3. Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos: experimentación y la agenda de construcción de confianza**

En abril de 2018 la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín presentó la estrategia de transformación cultural “Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos”. El programa era un esfuerzo planeado e implementado desde la Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, que tenía como objetivo mejorar la percepción que las personas tienen de los demás; esto es, contribuir a una agenda de construcción de confianza. A través de información pública, experimentos sociales y escenarios de conversación y reflexión, el programa echó mano de la teoría de las normas sociales y los aprendizajes sobre influencia social para adelantar ejercicios como la “Tienda de la Confianza”, “El Bus de la Confianza”, la entrega de “Fotocultas” y “Cultas”, entre otros.

La confianza y la cooperación de los ciudadanos pueden verse como juegos de mutua expectativa (Silva, López, Garro y Trujillo, 2019): lo que las personas creen sobre las motivaciones y acciones de sus conciudadanos resulta profundamente relevante para definir lo que ellos mismos piensan y hacen en entornos sociales complejos como una organización, una ciudad e, incluso, una familia. Esas mismas expectativas depende de la representación que tenemos de “los otros”, una

construcción que toma tanto de las experiencias personales, como de la percepción general que medios de comunicación, conversaciones cotidianas o ideas compartidas y generalizadas definen sobre ellos. La confianza es valiosa en términos sociales por su estrecha relación con la convivencia, la acción colectiva, el cumplimiento de normas y acuerdos (Wilson y Eckel, 2005), también, por su influencia en asuntos como el desarrollo económico, la igualdad social y la salud democrática (Bicchieri y Muldoon, 2014).

“Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos” asumió entonces la agenda de la construcción de confianza en la ciudad. De acuerdo a cifras de la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2017, la confianza interpersonal (las personas que confían en otras) en la ciudad era del 40%, un porcentaje alto comparativamente con el resto del país, pero que venía decreciendo en la última década de manera consistente. El programa también asumió esta agenda sobre la idea de reforzar posibles mecanismos de reconocimiento ciudadano desde el Estado (Silva, López, Garro y Trujillo, 2019).

La confianza puede ser entendida en algunos contextos como una norma social (Gazda, Lejková, Kubák y Výrost, 2011; Bicchieri, Xiao y Muldoon, 2011). “Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos” utilizó entonces mecanismos de información sobre normas sociales para trabajar sobre las expectativas de comportamiento de las personas. El programa utilizó la información pública y la experiencia participativa en experimentos sociales para generar un círculo virtuoso en el cual cada vez más ciudadanos se reco-

nocieran como “Ciudadanos Como Vos”, esto es, parte del grupo de referencia con expectativas de comportamiento particulares. Y, de igual forma, para motivar la autoregulación y la visibilización de los cumplidores como mecanismo de replicación (Güemes y Wences, 2019). El programa buscó instalar un imaginario de comportamientos prosociales en Medellín, sustentado en aquellos ciudadanos que en su vida diaria estaban dispuestos a contribuir a la convivencia colectiva. Usando los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2017, se diseñaron piezas comunicacionales y mensajes que planteaban comportamientos o percepciones prosociales mayoritarias en la ciudad. Estos mensajes fueron contruidos usando una fórmula que ha sido utilizada en otras intervenciones similares: *9 de cada 10 ciudadanos* (tienen, piensan, hacen) *el* (comportamiento deseado) (Silva, Garro, López y Trujillo, 2019).

El agradecimiento y reconocimiento de comportamientos deseables como un mecanismo de señal social para los ciudadanos fue fundamental en este esfuerzo. En esta línea, el programa entregó “comprensos positivos” (“Cultas” y “Fotocultas”) a los ciudadanos cuando tenían comportamientos en las vías que contribuían a la movilidad sostenible y segura (como el uso de implementos de protección, ceder el paso en cebras peatonales o a vehículos en una intersección o una rotonda, entre otros). Finalmente, la estrategia utilizó experimentos sociales y participativos para levantar datos inexistentes sobre comportamientos que se querían promover desde su expectativa empírica. La “Tienda de la confianza” distribuyó

cientos de pequeñas cajas de madera en las que se disponían alimentos para que las personas los compraran en autoservicio. Las tiendas no eran vigiladas y se instalaban durante varias horas en diferentes puntos de la ciudad; al final de cada jornada, se contabilizaban las ventas y el dinero recogido, el resultado, presentado como “porcentaje de pago”, se le comunicaba a la ciudad como resultado colectivo del experimento. En la muestra más amplia de varias versiones del experimento, se recogieron 12.000 observaciones (esto es, productos vendidos) en al menos 500 tiendas por todo Medellín, con un porcentaje de pago del 97%. Ese resultado fue protagonista de varios espacios comunicacionales y participativos del programa (Silva, Garro, López y Trujillo, 2019).

El programa terminó en 2019, luego de dos años de implementación en que fue protagonista de las agendas de cambio cultural y la conversación pública en Medellín. Los equipos del programa adelantaron algunas aproximaciones iniciales a evaluar los resultados de esta perspectiva de uso de normas sociales para abordar problemas de expectativas ciudadanas y prosocialidad, dificultades de acción colectiva y, en general, problemas de cultura ciudadana. Se han recolectado reportes cualitativos de aumento en confianza interpersonal, percepción de probidad de conciudadanos, orgullo colectivo, percepción de cumplimiento de acuerdos, disposición al cumplimiento de normas, confianza interpersonal, entre otros, en ejercicios evaluativos en la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2019 (Silva, Garro, López y Trujillo, 2019).

#### **2.4. Pactos y Actos: diálogo y capacidades argumentativas para ciudadanos**

Entre los años 2016 y 2019 la Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín implementó el programa “Pactos y Actos”. Guiada por el Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT, usaba un “Protocolo deliberativo” como principal mecanismo de acompañamiento a la gestión de problemas de convivencia en diferentes barrios de la ciudad (CAP, s.f.). El programa buscaba desarrollar conexiones entre la acción pública territorial en asuntos de seguridad y convivencia y el reconocimiento del capital social que desde las comunicaciones permiten resolver conflictos a través de mecanismos de cooperación. “Pactos y Actos” suponía la ampliación de los hallazgos respecto a la confianza interpersonal y la disposición a la acción colectiva en algunos territorios más afectados por la violencia homicida en la ciudad (Duncan y Eslava, 2015).

El programa buscaba entonces direccionar las dinámicas de interacción entre diversos actores sociales, tanto individuos como colectivos, a través de la apropiación de un protocolo de deliberación que se centra en los “usos discursivos a través de los cuales estos actores definen las problemáticas que tienen, exponen propuestas para resolverlas y discuten consideraciones alrededor de las propuestas expuestas” (CAP, s.f.: 3). La posibilidad de conseguir acuerdos en los escenarios ciudadanos puso énfasis en delimitar escenarios de participación comunitaria de convivencia, los “Comités locales de gobierno”, en los que se gestaba la “articulación, seguimiento y evaluación, liderado por la Secretaría de Seguridad y Convi-



vencia, [y] realizado mensualmente por las autoridades locales de cada comuna o corregimiento” (Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2016: 65).

El protocolo deliberativo y el programa respondían a los problemas recientes de distanciamiento entre representantes y representados, la pérdida de confianza en los movimientos e instituciones políticas tradicionales y, en general, los problemas de credibilidad que se asocian a muchos gobiernos, en particular locales. El programa se acerca a las aproximaciones de la democracia deliberativa, alejándose de los escenarios de decisión vertical y promoviendo diseños institucionales que den importancia y un papel importante a los ciudadanos. La preocupación principal estaba entonces en ampliar las condiciones democráticas de los escenarios de gestión de seguridad y convivencia cotidiana, preocupándose especialmente por la garantía de la participación, es decir, a la tolerancia hacia la disidencia y la auto-crítica respecto a las preferencias e intereses vistos como elementos indispensables para un efectivo funcionamiento del procedimiento deliberativo (Eslava y Silva, 2020).

“Pactos y Actos” reconoció la importancia que introducir mecanismos deliberativos a estos escenarios de participación ciudadana (Gómez, 2019). La capacidad deliberativa puede influenciar la legitimidad, en tanto las decisiones son producto de la interacción de todos los participantes y suelen lograrse en consenso, pero también pueden presentar ventajas porque amplían los criterios válidos definidos en los que se deben desarrollar las deliberaciones. Y finalmente, porque pueden ex-

tender la participación, en tanto la horizontalidad de los escenarios y la efectividad de sus discusiones pueden animar a que más personas se sumen al escenario de deliberación. El protocolo deliberativo utilizado en las sesiones de los “Comités locales de gobierno” constaba de cuatro fases de conversación: (1) el acondicionamiento, (2) la apertura, (3) la argumentación y (4) el cierre. Cada fase tiene un número de momentos en los que se delimitan roles, argumentos e intervenciones de los participantes, también se definen objetivos y metas de la deliberación (Eslava y Silva, 2020).

El protocolo deliberativo de “Pactos y Actos” y su objetivo de introducirlo como un mecanismo para mejorar los acuerdos y deliberaciones ciudadanas en espacios de gestión comunitaria de la convivencia se conecta con las estrategias del enfoque *think* de intervenciones comportamentales. Este enfoque reconoce que “la legitimidad de las decisiones políticas descansa en la deliberación pública entre ciudadanos libres e iguales” (John, Smith, y Stoker, 2009: 364). Así mismo, la legitimidad de las decisiones depende del flujo libre de la discusión y los intercambios de ideas enmarcados en un ambiente de respeto mutuo y comprensión. El enfoque *think* confía en la capacidad que tienen las personas de llegar a acuerdos, agenciar cambios y evaluar resultados si se les da la oportunidad bajo las condiciones adecuadas de participación deliberativa, de tal forma que el comportamiento ciudadano se ajusta en una manera más orientada hacia el civismo porque considera las visiones y perspectivas de los otros (John, Smith y Stoker, 2009).

“Pactos y Actos” adelantó ejercicios de formación y acompañamiento a los ciudadanos y servidores públicos encargados de este espacio de participación ciudadana y gestión de asuntos de seguridad y convivencia cotidiana. La ampliación de las perspectivas deliberativas bajo las nuevas reglas de juego y capacidades de argumentación de los participantes mejoraron sustancialmente la efectividad de estos espacios y la posibilidad que tenían de abordar los problemas locales (Eslava y Silva, 2020).

### 3. Algunas ideas finales

Una comprensión más integral del comportamiento de las personas puede hacer mucho bien a las políticas y acciones públicas que buscan construir civismo. El enfoque de cultura ciudadana ofrece un lugar de encuentro para el trabajo en convivencia, confianza, cumplimiento y acción colectiva y las perspectivas de trabajo conductual que reconoce tanto la complejidad, como la posibilidad comprensible de los comportamientos humanos. Reconoce las recientes contribuciones de la denominada “revolución cognitiva”, manteniendo el conocimiento acumulado que la filosofía, la sociología y la ciencia política ha realizado a las ideas sobre cambio social en clave cultural. Asume igualmente el papel de educación ciudadana desde el gobierno, en tanto “es un programa pedagógico explícito” (Hunt, 2015: 125). De igual manera, pone el acento en la construcción de prosocialidad —condición fundamental del civismo— al tiempo que señala a “las leyes, la ciudadanía y los gobiernos —todos juntos— “como responsables de adelantar los esfuerzos por producir “solidaridad y altruismo” (Camps y Giner, 2014: 19).

El enfoque de cultura ciudadana también reconoce la complejidad de los problemas que enfrenta y en particular, los que suponen intervenciones de cambio cultural para promover el civismo (Murraín, 2009). La dificultad reside en señalar que:

Nos enfrentamos siempre con sistemas culturales complejos que refuerzan determinadas prácticas sociales, creencias, incentivos que van en contravía del comportamiento deseado y por esta razón, es necesario valernos de mucha creatividad en los procesos de agencia de cambios culturales para lograr que los ciudadanos comprendan la necesidad de llevar a cabo estas transformaciones y así estén en disposición y actitud de cooperar (Murraín, 2009: 217).

Experiencias recogidas en este texto, como el programa “Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos”, confió en la posibilidad presentada por la influencia social y las normas sociales para construir acciones pedagógicas pensadas en mejorar la percepción de las personas sobre otros y, a la vez, promover el cumplimiento de expectativas sociales sobre comportamientos deseables. Este énfasis señala la importancia de la retroalimentación “para que los ciudadanos que no cooperan aún, o que no habían entendido la invitación, se motiven a cooperar y participar cuando ven que otros ciudadanos ya lo están haciendo”, es decir, “crear la sensación de acción colectiva (‘todos nosotros estamos trabajando para mejorar’) y esto tiene un efecto movilizador importante” (Murraín, 2009: 220). Al final, supone asumir una agenda en la que los mismos agentes de cambio se ponen la tarea constante de “buscar maravillas cotidianas” (Silva, López, Garro y Trujillo, 2019).

Poner la atención sobre los comportamientos deseables también implica un reconocimiento cotidiano de que “las grandes virtudes (...) existen y se manifiestan cada día” (Camps y Giner, 2014: 26). Esta no es una tarea sencilla y, en ocasiones, va en contravía de ideas pesimistas profundamente instaladas en la manera como las sociedades latinoamericanas y sus gobiernos perciben sus problemas públicos, sus perspectivas de resolverlos y la forma como sus ciudadanos los enfrentan. Pero el esfuerzo por enfrentar estas ideas es valioso y necesario, la cooperación ciudadana en agendas de civismo depende en buena medida de la percepción que las personas tenemos sobre nuestros pares y grupos de referencia (Murraín, 2017).

El enfoque y su trabajo en construcción de civismo incluye también el uso de mecanismos y herramientas de intervención particulares. Los lenguajes artísticos, la comunicación pública y para el cambio, la participación y cocreación ciudadana e incluso la generación de capacidades argumentativas y deliberativas amplían alternativas y sus usos para abordar problemas públicos recurrentes. La combinación de herramientas puede ser amplia, aunque las agendas de transformación cultural y construcción de civismo desde el enfoque de cultura ciudadana suelen compartir que “para que estas acciones (...) tengan un impacto significativo es indispensable que cuenten con amplia difusión y se invite a la ciudadanía a discutir y aprender de la experiencia” (Murraín, 2009: 229).

Finalmente, trabajar sobre las agendas de construcción de cultura cívica obliga a

reconocer la posibilidad de cambio y a la vez, la importancia de la experiencia humana en sociedad. Implica, por principio y practicidad, estar convencido de que estamos siempre junto a “nuestros semejantes, con cuya convivencia aprendemos casi todo lo que sabemos del mundo y de nosotros mismos” (Camps y Giner, 2014: 19). Y que esa experiencia es en sí misma la fuente principal de construcción de convivencia, de reproducción de confianza, de compromiso con el cumplimiento de acuerdos y normas y el fundamento de la acción colectiva.

### Conclusiones

- Los comportamientos humanos son complejos y sus explicaciones integrales pueden abrir escenarios de comprensión, pero, sobre todo, de acción pública que sean más razonables respecto a las posibilidades de promover cambios deseables. Estudiarlos, por medio de herramientas como las encuestas de cultura ciudadana, percepción ciudadana o valores ciudadanos, o usando estudios empíricos, experimentales y de observación pueden ayudar a diseñar mejores programas y políticas de promoción del civismo.
- Las expectativas sociales y las percepciones sobre los otros resultan fundamentales para cualquier ejercicio de acción colectiva. Preocuparse por construir confianza interpersonal e institucional y por el refuerzo y visibilización de normas sociales prosociales es parte central de esta agenda.
- La promoción de comportamientos cívicos tiene que tener en consideración los elementos contextuales y las interpretaciones culturales. Esto supone tener cuidado con la transferencia de experiencias y acciones y, a la vez, usar el conocimiento sobre los referentes culturales y los símbolos interpretativos de las personas para mejorar la efectividad de las acciones.
- Centrar la atención en los comportamientos deseables y reforzar los mecanismos de reconocimiento social e institucional para esos comportamientos representan una de las mejores posibilidades para su promoción. La disposición cotidiana y sistemática de las personas a alinear sus decisiones y acciones a las de sus pares resulta clave en esta agenda.
- Finalmente, el enfoque de cultura ciudadana, en particular cuando es acompañado por otras comprensiones comportamentales, permite complementar acciones y decisiones públicas dirigidas a resolver problemas públicos de muchos tipos, especialmente, los que enfrenten retos de coordinación social, convivencia, cumplimiento de normas y acuerdos y confianza.

**Referencias bibliográficas**

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN (2019): *Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín 2019*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Corpovisionarios.
- ALCOTT, H. (2011): “Social Norms and Energy Conservation”, *Journal of Public Economics*, 95 (9–10), pp. 1082-1095.
- ASCH, S. (1995): “Opinions and social pressure”, en E. ARONSON (ed.): *Readings about the social animal*, Nueva York, W. H Freeman.
- BANCO MUNDIAL (2015): *World Development report: Mind, society and behavior*, Washington, D.C. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>.
- BICCHIERI, C (2005): *The Grammar of Society the Nature and Dynamics of Social Norms*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- (2018): *Nadar en contra la corriente. Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*, Ciudad de México, ediciones Paidós.
- BICCHIERI, C. y MULDOON, R. (2014): “Social norms”, Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- BICCHIERI, C., XIAO, E. y MULDOON, R. (2011): “Trustworthiness is a social norm, but trusting is not”, *Politics, Philosophy & Economics*, 10(2), pp. 170-187.
- BLUMENTHAL, M., CHRISTIAN, C. y SLEMEROD, J. (2001): “Do Normative Appeals Affect Tax Compliance? Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota”, *National Tax Journal*, 54, pp. 125-131.
- BROMBERG, P. (2003): “Ingenieros y profetas, transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos”, en: *Observatorio de cultura urbana. Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá – Observatorio de cultura urbana.
- CAMPS, V. y GINER, S. (2014): *Manual de civismo*, Barcelona, ed. Ariel.
- CENTRO DE ANÁLISIS POLÍTICO (s.f.): *Deliberación y acción: estrategia y herramientas (DAEH). Guía metodológica*, Medellín, CAP-EAFIT.
- CIALDINI, R.B. *et al.* (2016) “Managing social norms for persuasive impact”, *Social Influence*, 1 (1), pp. 3-15.
- DUNCAN, G. y ESLAVA, A. (2015): *Territorio, crimen, comunidad*, Medellín. Universidad EAFIT.
- ECHEVERRY, J. y GALLEGO, L. (eds.) (2018): *Cultura Ciudadana. Reflexiones y experiencias de ciudad*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT.

- EL TIEMPO (2003): “Las estrellas negras fueron el impacto”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1044538>.
- ESCALANTE, F. (2005): *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral y virtud pública*, México, Colegio de México.
- ESLAVA, A. (2011): *El juego de las políticas públicas*, Medellín, Fondo editorial Universidad EAFIT.
- (ed.) (2019): *Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT.
- ESLAVA, A. y SILVA, S. (2020): “Innovación pública como gobierno del cambio social”, *OPERA*. 28 (diciembre), pp. 97-110.
- FORTOU, J. y SILVA, S. (en prensa): *Trust and Social Norm Recognition: Evidence from a Latin American City*.
- GARCÍA-VILLEGAS, M. (2017): *El orden de la libertad*, Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- (2019): “Disobeying the Law: Latin America’s Culture of Noncompliance with Rules”, en R. SIEDER, K. ANSOLABEHERE y T. ALFONSO (eds.): *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America*, Routledge, pp. 263-287.
- GAZDA, V., LEJKOVA, Z., KUBÁK, M. y VÝROST, T. (2011): “Trust and Trustworthiness as a Behavioural Social Norm”, *Sociología*, 43.
- GÓMEZ, J. (2019): “Argumentación y cambio comportamental”, *Revista Iberoamericana de Argumentación*: 22-37.
- GÜEMES, C. y WENCES SIMON, I. (2019): “Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos”, *Papers*, 104(1), pp. 75-99.
- HUNT, S. L. (2015): “Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* n° 52, Quito (mayo), pp. 119-141.
- JOHN, P., SANDERS, M. y WANG, J. (2014): “The use of descriptive norms in public administration: a panacea for improving citizen behaviours?”, SSRN. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2514536>
- JOHN, P., SMITH, G. y STOKER, G. (2009): “Nudge, nudge, think, think: two strategies for changing civic behavior”, *The Political Quarterly*, Vol. 80, n° 3.
- LARKIN, C., SANDERS, M. ANDRESEN, I. y ALGATE, F. (2018): “Testing Local Descriptive Norms and Salience of Enforcement Action: A Field Experiment to Increase Tax Collection”, SSRN. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=316757>.

- MACKIE, G. (2017): “Effective Rule of Law Requires Construction of a Social Norm of Legal Obedience”, en TOGNATO, C. (ed.): *Cultural Agents Reloaded: The legacy of Antanas Mockus*, Cambridge, Harvard University Press.
- MOCKUS, A. (2002): “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura”, *Perspectivas*, vol. XXXII, n° 1 (marzo).
- MOCKUS, A., MURRAÍN, H. y VILLA, M. (2012): *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad de América Latina*, Nueva York, BID.
- MURRAÍN, H. y ARAOS, A.M. (2015): “Hacia una política de cultura ciudadana”, en: *Retos y oportunidades de la cultura ciudadana en Medellín*, Medellín, Alcaldía de Medellín - Corpovisionarios.
- MURRAÍN, H. (2009): “Cultura Ciudadana como política pública. Entre indicadores y arte”, en *Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas perspectivas*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá - Fundación Terpel.
- MURRAÍN, H. (2017): “Transforming expectations through Cultura Ciudadana”, en TOGNATO, C. (ed.): *Cultural Agents Reloaded: The legacy of Antanas Mockus*, Cambridge, Harvard University Press.
- NINO, C. S. (2005): *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Ariel.
- PRENTICE, D. A. y MILLER, D. T. (1996): “Pluralistic ignorance and the perpetuation of social norms by unwitting actors”, *Advances in Experimental Social Psychology*, Volume 28, pp. 161-209. Doi: 10.1016/S0065-2601(08)60238-5.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA (2016): “Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2016/2019”, Alcaldía de Medellín.
- SILVA, S. (2017): “Reglas, mesas y confianza: fortaleciendo la apuesta institucional de cultura ciudadana en Medellín”, en TAMAYO, C. (ed.): *Imaginario comunes, sueños colectivos y acciones ciudadanas: pensando Medellín en clave de cultura ciudadana, derecho a la ciudad e innovación pública*, Medellín, Alcaldía de Medellín – Universidad EAFIT.
- (2019): “La política pública de Cultura Ciudadana de Medellín: Retos y perspectivas locales de la gestión del cambio cultural”, en *Imaginario y cambio social: Política Pública de cultura Ciudadana Medellín 2020-2032*, Medellín, Alcaldía de Medellín. —
- (2020): “Algunas ideas desde los estudios del comportamiento para entender, analizar y enfrentar la cri-



- sis del Covid-19”, en: ESLAVA, A. y GIRALDO, J. (eds.): *Pensar la crisis. Perplejidad, emergencia y un nuevo nosotros*, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- SILVA, S., GARRO, J.E., LÓPEZ, N. y TRUJILLO, J.P. (2019): “Confianza, normas sociales y representaciones del otro. La implementación de la estrategia de cultura ciudadana ‘Medellín está llena de Ciudadanos Como Vos’”, en: ESLAVA, A. (ed.): *Lo mejor de las personas. Teoría, implementación y agenda de cultura ciudadana*, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT y Alcaldía de Medellín.
- SUNSTEIN, C. (2020): *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SUNSTEIN, C. y THALER, R. (2017): *Un pequeño empujón*, Madrid, Taurus.
- TOGNATO, C. (ed.): *Cultural Agents Reloaded: The legacy of Antanas Mockus*, Cambridge, Harvard University Press.
- UGARTE, Í., RODRÍGUEZ, B., PAZ, P.M., PÁEZ, D., y DE LUCAS, J. (1998): “Pluralistic ignorance, attribution of causality and cognitive bias in anti-gypsy racism: A survey research” [“Ignorancia pluralista, atribución de causalidad y sesgos cognitivos en el caso”], *Revista de Psicología Social*, 13 (2), pp. 321-330.
- WILSON, R. y ECKEL, C. (2005): “Trust and social Exchange”, en BACHMANN, R. y ZAHEER, A. (ed.): *Handbook of Trust Research*, Edward Elgar, Cheltenham.



**Fundación Carolina, octubre 2021**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_24.2021](https://doi.org/10.33960/AC_24.2021)

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



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