

*CULTURA  
CIUDADANA  
COMO  
POLITICA  
PUBLICA:  
ENTRE  
INDICADORES  
Y ARTE*

Henry Murrain<sup>1</sup>

Nuestro trabajo tiene que ver con el cambio cultural. Somos conscientes de que no existe la “tecnología del cambio cultural”, pero también somos conscientes de que para resolver un sinnúmero de problemáticas sociales –especialmente en el campo de la convivencia– se requiere lograr transformaciones culturales. En este ensayo se exponen algunas ideas del trabajo alrededor de las políticas públicas de cultura ciudadana. Sin pretender entregar una fórmula general de lo que se debe hacer para transformar la cultura, sí se pretende entregar al lector algunas consideraciones importantes sobre el *trabajo con* los ciudadanos cuando se trata de lograr transformaciones de ciertas prácticas, hábitos o comportamientos.

Cuando se aborda la discusión del cambio cultural, el aspecto que puede molestar más al científico social puede ser el hecho de que un determinado agente se comporte con los seres humanos tal como lo hace el físico con los objetos de la naturaleza, esto es, que se adjudique el poder y la posibilidad de manipular su objeto de estudio; de manipular a su antojo a una sociedad completa. No obstante, para sortear un poco esta molestia, considero pertinente concebir la labor de quienes nos dedicamos a la cultura ciudadana más como una *invitación* a los ciudadanos que como una práctica de “manipulación”. Como veremos más adelante, en muchas ocasiones la mayoría de los individuos de un grupo social concuerdan en que para convivir mejor sería deseable que las personas transformaran una determinada conducta. No obstante la mayoría de ciudadanos puede tener una postura pesimista sobre las posibilidades de lograr esta transformación y por ende justifica no cooperar. En estos casos, quienes lideran el proceso de agencia cultural tienen el rol de interpretar y coordinar procesos de transformación que los ciudadanos consideran deseables pero que requieren que en alguna instancia se lidere y se haga gerencia de este proceso.

Este artículo está dirigido a quienes -por su trabajo- se enfrentan a la necesidad de intervenir frente a problemas urbanos donde es necesario realizar ejercicios de agencia de cambio cultural. En particular, a quienes proponen o lideran políticas públicas de cultura ciudadana y realizan las veces de coordinadores de procesos de cambio cultural dirigidos a un fin común.

## ***Cultura ciudadana como política pública***

En términos simples y siguiendo a Adriana Córdoba<sup>2</sup>, un conjunto de acciones estatales pueden interpretarse como una política pública cuando se detecta un problema (o una necesidad) colectiva y se realiza un trabajo sistemático para resolverlo. Como observaremos, el programa de cultura ciudadana que se llevó a cabo en Bogotá claramente responde a esta sencilla definición. La innovación del alcalde Antanas Mockus fue detectar que para resolver algunos problemas urbanos era necesario transformar rasgos culturales (comportamientos, actitudes, hábitos), y mediante un trabajo sistemático se lograron varias transformaciones.

Citemos un ejemplo: en el año de 1995 el alcalde Mockus solicitó apoyo a la agencia de cooperación japonesa (JICA) para que ayudara a Bogotá en el desarrollo de un plan maestro de movilidad. Los japoneses le plantearon que, luego de las mediciones y observaciones realizadas en Bogotá, era posible determinar que por lo menos una cuarta parte de la solución a los problemas de movilidad de la ciudad no tenía nada que ver con inversiones en infraestructura e ingeniería vial; adujeron que por lo menos el 25% de la mejora en la movilidad de la ciudad se podría lograr únicamente si los ciudadanos respetaban las normas de tránsito. Esta misma situación se puede observar en muchas otras dimensiones, como la seguridad ciudadana, el medio ambiente, o problemas de salud pública. Para resolver muchos de estos problemas es indispensable la invitación a los ciudadanos para que transformen una determinada práctica social.

214

Así, siguiendo el sentido en el que hemos planteado la labor de quienes realizan agencia de cambios culturales –como invitación a los ciudadanos– podemos afirmar que una sociedad tiene la capacidad *de transformarse ella misma* si comprende la necesidad de realizar ajustes en algunas de sus prácticas culturales. Aunque exista una labor de agencia en dicha invitación, no se puede afirmar que una persona o un grupo de personas transforme una sociedad sino que más bien *una sociedad se transforma*.

Ahora bien, ¿cómo se logra esto? A manera de recomendación se presentan a continuación cuatro aspectos que pueden contribuir a que las políticas públicas de cultura ciudadana tengan éxito, a saber: 1. Contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos; 2. Generar procesos de agencia cultural de manera focali-

---

2 Adriana Córdoba ha trabajado en el problema de la recontextualización de políticas públicas desde el plan a la ejecución. Sobre este particular puede verse el texto: Córdoba, Adriana, *Entre planeación y gestión gubernamental: recontextualización*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2002.

zada y creativa; 3. Realizar procesos de retroalimentación con los ciudadanos; y 4. Entender estos procesos como acciones colectivas. En lo que sigue se desarrollan estas ideas.

### **1. Cifras, indicadores y sistemas de información**

Una de las carencias más notorias en muchos gobiernos locales en América Latina es el bajo nivel de información que se tiene sobre actitudes, percepciones y comportamientos relacionados con los asuntos urbanos. Un ejemplo de ello es la carencia de las cifras detalladas y confiables sobre movilidad y accidentalidad vial. Gran parte del interés en replicar el enfoque de cultura ciudadana se ve en el campo de la movilidad. Muchos gobiernos municipales han intentado resolver el problema de la accidentalidad vial con “campanas” que buscan sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia del cumplimiento de normas y la responsabilidad tanto de peatones como de conductores. No obstante muchas de estas “campanas” carecen de efecto, o por lo menos carecen de mecanismos para medir avances, en la medida en que no se realiza una aproximación a estos problemas con datos o información que permitan conocer los problemas en detalle, para enfrentarlos de manera focalizada y sistemática.

Algunos ejemplos pueden ayudar a comprender más precisamente lo que se ha planteado. Hace más de un año, cuando fuimos invitados<sup>3</sup> a una ciudad del norte de Colombia para que mediante acciones de cultura ciudadana ayudáramos a reducir la accidentalidad vial, lo primero que hicimos fue revisar las cifras disponibles. La oficina local encargada de los temas de movilidad y tránsito (una especie de secretaría) nos entregó un cuadro donde reportaban 65 muertes en accidentes de tránsito para el año 2007. Esto nos sorprendió, pues según las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal, para este periodo en la ciudad se reportaron 125 muertes en accidentes de tránsito. Nos reunimos a trabajar con el director de la oficina y su equipo para revisar la razón por la cual existía una diferencia tan grande entre sus datos y los de Medicina Legal. No aparecía una explicación a la vista hasta que pedimos que se nos explicara en detalle el proceso seguido para obtener las cifras. Nos explicó que su datos estaban sustentados en los reportes diarios entregados por los agentes de tránsito. Así, cuando se presenta un accidente de tránsito (en este caso un accidente fatal) el agente de tránsito, que funge como policía judicial, llena el reporte de la muerte en vía y el caso es registrado por el sistema de movilidad de la ciudad. Después de esta explicación, preguntamos: ¿qué ocurre si una persona se accidenta y fallece en el hospital o mientras va en la ambulancia? “Ah, eso sí no tenemos cómo registrarlos no-

---

3 Me refiero a Corpovisionarios.

tros” –se nos dijo–. En el reporte oficial de la ciudad sólo estaban teniendo en cuenta las muertes en accidentes de tránsito *en vía*, y lo que pudimos observar es que aproximadamente la mitad de los fallecimientos provocados por accidentes de tránsito en esa ciudad no se producen en la vía sino en el hospital o en el trayecto hacia él. En este caso, el organismo responsable no garantizaba la consolidación completa de las cifras. Esta inconsistencia la hemos visto en otras ciudades de América Latina, encontrándose en algunos casos un faltante superior al 50%. Afortunadamente, para el caso de Colombia, existe el Instituto Nacional de Medicina Legal, donde se consolidan todos los hechos violentos ocurridos en un mismo sistema de información.

Ahora bien, siguiendo con el mismo ejemplo de la movilidad, no sólo se trata de conocer con certeza cuál es la cifra de muertes en accidentes de tránsito. Es indispensable conocer el fenómeno en detalle: condición de la víctima (si era peatón, conductor o pasajero), qué tipo de vehículo estuvo involucrado, en qué lugares se presentan estos accidentes, en qué horarios, en qué días, en qué meses aumenta el problema, qué fenómenos están asociados con los hechos (consumo de alcohol, exceso de velocidad, falta de señalización, etc.). Por ejemplo, en el caso de la revisión de cifras que realizamos en la ciudad antes citada, observamos que en un 70% de los accidentes de tránsito los vehículos involucrados eran motos<sup>4</sup>. No obstante, a pesar de la prevalencia de las motos, ninguna instancia de la Alcaldía estaba realizando acciones para contrarrestar esta situación. En esta ciudad se habían desarrollado acciones de cultura ciudadana en el tema de movilidad, siguiendo algunas de las experiencias en Bogotá, pero sin tener en cuenta el contexto local. Como en muchos otros lugares donde se ha intentado replicar la cultura ciudadana, se estaba replicando la forma pero no el fondo. Tal vez esto se deba a que dentro las acciones adelantadas en Bogotá –aquellas que inspiraron el interés en la cultura ciudadana– desafortunadamente no fue visible esta dimensión de observación, comprensión y medición de los fenómenos sociales que antecede a las acciones creativas y vistosas de *invitación* a los ciudadanos para proteger la vida.

Por la necesidad de contar con la información necesaria para desarrollar la política pública de cultura ciudadana se creó en 1995 el Observatorio de cultura urbana<sup>5</sup>, encargado de proveer a la administración de Bogotá de la información necesaria sobre las

---

4 Una proporción significativa era de conductores de moto pero también había pasajeros y peatones atropellados por moto.

5 Hoy denominado Observatorio de Culturas, adscrito a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá.

problemáticas urbanas. Entre los profesionales que trabajan en este centro hay expertos en aproximaciones cuantitativas (estadísticos, economistas, etc.) y cualitativas (sociólogos, antropólogos y politólogos y otros profesionales).

Es posible decir de manera general que en América Latina existe aún la necesidad de mejorar nuestros sistemas de información para la formulación de políticas públicas orientadas a resolver problemas que, además de la movilidad, comprenden aspectos como la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la salud o la educación, por citar algunos de los más importantes.

## ***2. Agencia cultural y agenda pedagógica: focalización y creatividad en la intervención.***

Contar con información bien organizada nos permite priorizar y focalizar las necesidades de cambio cultural, entendiendo esto como el lugar dónde se hace más necesario transformar prácticas sociales. Ahora bien, luego de contar con la información necesaria y determinar con detalle qué es urgente mejorar o transformar ¿qué se puede hacer? Aquí nos situamos en el punto más neurálgico y complejo del proceso, la agencia del cambio cultural.

Lograr transformaciones sociales no es fácil. 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<sup>6</sup>. El término 'creatividad' usado aquí tiene que ver con el alto grado de imaginación que se requiere para lograr convocar la reflexión y cooperación

217

---

6 Antanas Mockus ha sugerido pensar la gestión pública como la adecuada administración de dos insumos fundamentales, el primero lo constituyen los recursos económicos necesarios para resolver las necesidades de inversión típicas de una ciudad y el otro insumo fundamental es la cooperación de los ciudadanos. Así como no es posible tener todos los recursos para resolver todos los problemas de los ciudadanos y entonces el gobernante debe darse a la tarea de administrar y priorizar la inversión focalizando ésta en aquellos aspectos donde los recursos generan más impacto global; lo mismo ocurre con la cooperación de las personas. No es posible que en un ejercicio de invitación a la cooperación todos los ciudadanos ayuden en todo lo que se necesita, todo el tiempo. La gente sencillamente está ocupada viviendo su vida y pensar que vamos a tener la atención de las personas simplemente porque consideramos nosotros los expertos, los técnicos conocedores de las problemáticas es ilusorio. Lograr la atención de la gente y la comprensión de lo que se requiere en su cooperación dentro de una política pública es muy difícil. Como la cooperación de la gente es un recurso tan valioso y escaso es necesario identificar con cuidado dónde ésta cooperación es más urgente y puntualizar con fino detalle la invitación que se realizará a los ciudadanos especificando con el mayor rendimiento comunicativo qué se requiere específicamente y porqué.

de los ciudadanos, de tal forma que se logre modificar prácticas culturales problemáticas. Para esto se requiere sencillez, contundencia y eficacia en la comunicación –o en las formas de representación –lo cual exige estrategias pedagógicas que “expliquen” o “muestren” bien lo que se requiere del ciudadano. Estos aspectos de la comunicación se ilustran a continuación con un ejemplo.

Como parte de la política pública de seguridad vial en la ciudad de Bogotá en el año 2002 se realizó un proceso muy detallado para reducir el número de muertes en accidentes de tránsito. Por los sistemas de información se sabía que eran los peatones las principales víctimas, y de acuerdo con esto se propuso focalizar en esta población una acción pedagógica persuasiva para que las personas no cometieran comportamientos imprudentes en las vías poniendo su vida en peligro y usaran los cruces y puentes peatonales. Retomando una tradición cultural<sup>7</sup>, la Alcaldía de Bogotá pintó unos símbolos color negro en forma de cruz con puntas de estrella en el lugar donde había ocurrido una muerte en accidente de tránsito. Este programa fue conocido con el nombre de *estrellas negras*.

218



Evento de iniciación del programa Estrellas negras. En la foto Antanas Mockus, alcalde de Bogotá observa la primer estrella pintada en el lugar donde días antes había fallecido una persona atropellada.

---

7 En Colombia existe la tradición de que, donde ha ocurrido un accidente fatal en las vías intermunicipales, los familiares y amigos de la víctima levantan un altar con una cruz muy cerca del lugar.

El efecto de esta acción fue muy positivo, ya que la intervención lograba representar de manera contundente –y si se quiere trágica– las consecuencias fatales de los comportamientos imprudentes. Por otra parte, la referencia al elemento de tradición cultural permitía asociar más fácilmente la estrella con un acontecimiento fatal. Podemos ver aquí una intervención bien lograda y sencilla, que logra provocar en los ciudadanos la reflexión sobre sus comportamientos y su responsabilidad en el tránsito.

Cuanto más sencillo y específico sea el ejercicio de explicación de lo que requerimos de los ciudadanos, y cuanto más contundentemente se logre convocar la reflexión de los ciudadanos, más efectividad se puede lograr y más alto será el saldo pedagógico de la medida.

Desde el mundo del arte se ha desarrollado el concepto de *agencia cultural*, planteado por la profesora norteamericana Doris Sommer así:

“[Agencia cultural] es un término que hemos propuesto desde los Estados Unidos para dar nombre a una práctica, quizá más reconocible en América Latina que en los Estados Unidos, que tiene sus agentes por todas partes del mundo y que todavía no ha entrado en los ámbitos universitarios como tema legítimo, productivo, promovido. Y es el aporte que hacen las artes, incluyendo las artes de interpretación, al civismo cotidiano que no tiene necesariamente un proyecto político particular, sino el efecto de desarrollar una esfera pública, densa, rica, contradictoria y dinámica. El arte hace eso”<sup>8</sup>

219

Este concepto se ajusta muy bien a la idea de *invitación* que se ha sugerido en este texto para describir la labor de quienes promueven cambios culturales. En casi todos los casos de agencia de cultura ciudadana vemos que las transformaciones propuestas se realizan sobre comportamientos imprudentes o incumplimiento de normas básicas que la gente puede atender fácilmente si es invitada a reflexionar. En general vemos que lograr cambios culturales es posible en la medida en que dichos cambios estén dirigidos a transformar prácticas que afecten bienes públicos como por ejemplo la seguridad, el medio ambiente o el bienestar de los ciudadanos.

---

8 Doris Sommer, Anabelle Contreras Castro, Ricardo Gessa, Liliana Gómez, Nelson Gómez y Beatriz Pantin, “Conversación con Doris Sommer en Berlín”, Revista Puntocero magazine, No. 1, junio de 2004. En: [www.puntocero.de/content/sommerentrevista.html](http://www.puntocero.de/content/sommerentrevista.html).



### **3. Seguimiento y retroalimentación**

Dentro de la esquematización que se ha propuesto podemos resumir lo planteado hasta ahora en el trabajo de política pública de cultura ciudadana como la combinación de estadística e indicadores con arte. No obstante, por más sistemático y acucioso que sea este trabajo, no existe un proceso de agencia de cultura ciudadana que sea infalible. Muchas acciones, aún cuando hayan sido planeadas y desarrolladas sistemáticamente siguiendo las recomendaciones aquí planteadas, pueden no funcionar si no se seduce o no se logra llamar positivamente la atención de las personas, o si, incluso cuando se logra llamar la atención de las personas, no se logra producir una mejora objetiva del problema. No existe forma de saber de manera predeterminada si un proceso de agencia de cultura ciudadana va a funcionar o no. Lo único que podemos afirmar es que la posibilidad de que un proceso de cultura ciudadana funcione aumenta en la medida en que se realice de manera sistemática, organizada y focalizada y que las acciones de intervención sean bien logradas desde el punto de vista creativo. Además, es necesario hacer seguimiento permanente del desempeño de las acciones propuestas y retroalimentar a los ciudadanos, informándoles de la evolución del proceso. La única manera de saber si una intervención de cultura ciudadana funciona es proponerla y luego comprobar su efecto. A veces el proceso de mejora es lento pero se puede observar que poco a poco se van logrando avances. Por esta razón el seguimiento y la medición de avances son tan importantes.

220

La capacidad de informar a los ciudadanos sobre el avance del proceso de cambio cultural es un aspecto importante del seguimiento. La retroalimentación en muchas ocasiones es útil 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. En caso de que el proceso de seguimiento muestre que se están produciendo avances, la retroalimentación permanente con los ciudadanos puede ayudar a crear la sensación de acción colectiva (“todos nosotros estamos trabajando para mejorar”) y esto tiene un efecto movilizador importante.

Antes de abordar el tema de las acciones colectivas se ofrecerán dos ejemplos que ilustran los tres aspectos propuestos hasta ahora, a saber: 1. Indicadores y sistemas de información que permiten focalizar las intervenciones 2. Intervenciones creativas y bien logradas desde el punto de vista pedagógico, y finalmente, 3. Seguimiento y retroalimentación.

## *La experiencia del ahorro de agua en Bogotá*

Un ejemplo significativo de logro mediante acciones de cultura ciudadana es el ahorro de agua voluntario en Bogotá. En el año de 1997 ocurrieron dos derrumbes en la represa más grande de Bogotá (Chingaza), que rompieron los tubos de abastecimiento de agua de la ciudad y dejaron la represa inutilizable por tres meses (tiempo que duraba la reparación de los tubos). Bogotá cuenta con una represa alterna (San Rafael), que no tenía la capacidad de abastecer en su totalidad la cantidad de agua que se consumía en Bogotá. El agua contenida en la represa de San Rafael podría alcanzar para los tres meses que duraba la reparación de los tubos de la represa principal, siempre y cuando el consumo de agua se redujera por lo menos en un 15%. Lo primero que se planteó fue la necesidad de hacer racionamientos muy estrictos para que el agua alcanzara hasta que se resolviera la crisis. Sin embargo, la alcaldía de la ciudad le apostó a una agenda pedagógica, suponiendo que si se explica bien a las personas cuál es el problema y los riesgos que corre la ciudad, los ciudadanos deberían cooperar<sup>9</sup>. Había mucho escepticismo en el grupo de expertos de la empresa de acueducto de la ciudad sobre la posibilidad de lograr ahorro convocando únicamente la cooperación de las personas, puesto que –según se decía en ese entonces– no se conocían experiencias exitosas de ahorro de agua voluntario. El alcalde pidió una semana de prueba para considerar si era necesario el racionamiento o no. De acuerdo con esto el alcalde salió en los medios de comunicación diciéndole a la gente que la ciudad enfrentaba una crisis de agua y solicitaba su cooperación en el ahorro. Pasada una semana, luego del llamado a cooperar, se evaluó la evolución del consumo de agua y con sorpresa se observó que no sólo no se había reducido el consumo, sino que este había aumentado un 2% en la ciudad. Esto generó una inmensa polémica y el alcalde fue muy criticado por no hacer el racionamiento. Hasta el presidente de la república, Ernesto Samper, intervino solicitando el racionamiento, pues la propuesta pedagógica parecía no estar funcionando. En medio de la presión y la polémica, el director de Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Paul Bromberg, le sugirió al alcalde que se hiciera una medición y una evaluación más detallada de lo que estaba ocurriendo, pues la situación era muy extraña: los ciudadanos al parecer no habían atendido a la solicitud de ahorrar agua. El equipo de cultura realizó rápidamente una encuesta masiva de 4 preguntas, que arrojó los

---

9 Antanas Mockus ha dado el nombre de “*esperanza pedagógica*” a la idea de que para solucionar los problemas es necesario explicar claramente a las personas lo que ocurre y así seguramente habrá cooperación.

siguientes resultados: primero, que más del 90% de los ciudadanos mayores de edad de la ciudad había escuchado la solicitud de ahorrar agua; segundo, que un porcentaje similar de personas creía que estaba ahorrando agua; y tercero, que al preguntarle a la gente qué estaba haciendo para enfrentar la crisis, las respuestas fueron: 1) ahorrar agua al cepillarse los dientes, utilizando un vaso en vez de tomar el agua directamente del grifo, 2) no regar jardines ni lavar carros y 3) recolectar agua en canecas y baldes por si llegara a escasear. La última de estas tres acciones explicaba por qué había aumentado el consumo en 2%. Sin embargo, si la gente manifestaba que estaba ahorrando agua en el aseo dental y al no regar jardines, ni lavar carros, ¿por qué no se había reducido más el consumo?, sencillamente porque en estas acciones está menos del 1% de consumo de agua de la ciudad<sup>10</sup>. En el mensaje que se había transmitido a los ciudadanos se había cometido el error de hacerlo extremadamente genérico y ambiguo: “ahorren agua”. La gente quería cooperar pero no se le había dicho cómo hacerlo. Después de tres semanas de presentarse la crisis, se explicó a las personas que el ahorro debía hacerse en cuatro aspectos: 1) regulando el uso de la cisterna<sup>11</sup> 2) tomando duchas más cortas y enjabonándose con la ducha cerrada<sup>12</sup> 3) controlando el uso del agua al lavar la ropa y 4) controlando el uso del agua al lavar platos y trastes de cocina. Focalizando la intervención pedagógica en estos cuatro aspectos, se observó que el ahorro global de la ciudad avanzó significativamente. Adicionalmente, se realizaron algunas acciones propuestas por el equipo del Instituto Distrital de Cultura, una de las cuales fue que en las entrevistas el alcalde apareciera acompañado de 50 botellitas de agua de 500 ml cada una, que era el equivalente de lo que se descargaba cada vez que se usaba la cisterna. Otra acción, muy difundida, fue la ducha que el alcalde tomó en presencia de cámaras de televisión para explicar cómo se desperdicia agua en la ducha y cómo se puede contribuir a ahorrar. También se usaron mensajes telefónicos con la voz del alcalde agradeciendo a los ciudadanos por ahorrar agua y comparendos pedagógicos a los despilfarradores. Paralelamente, se iba informando a los ciudadanos por los medios de comunicación cómo evolucionaba el consumo de agua y cuánto se ahorraba semanalmente.

---

10 El consumo promedio en una casa de Bogotá en 1997 era de cerca de 25 m<sup>3</sup>, utilizándose aproximadamente el 90% en las cuatro acciones mencionadas.

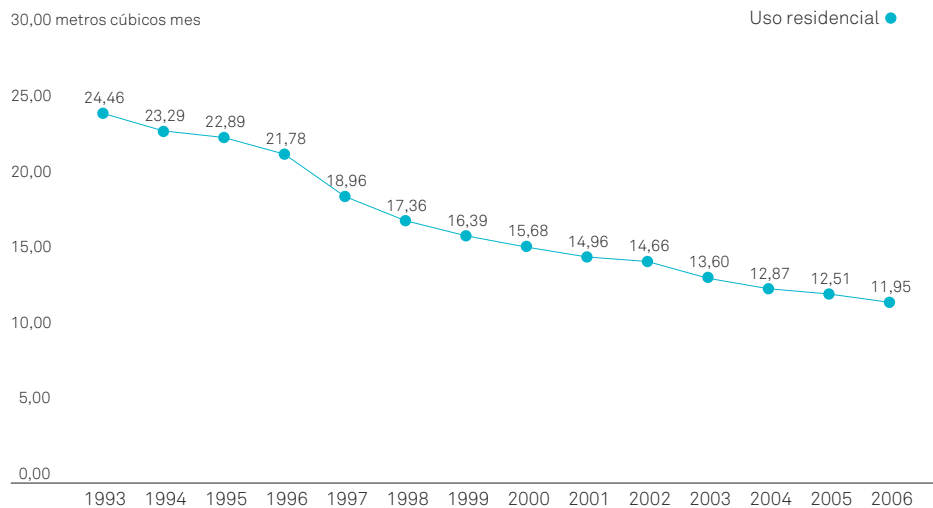
11 Muchas cisternas de la Bogotá de 1997 eran de 25 litros, y esto era lo que se descargaba cada vez que se usaba la cisterna.

12 La ducha es en muchas ciudades la principal fuente de consumo de agua. En una sola ducha una persona puede gastar más de 100 litros de agua.

En el ejemplo del ahorro de agua se siguieron los tres puntos señalados antes, como componentes de una acción de cultura ciudadana, de la siguiente manera: *Indicadores y sistemas de información*. La encuesta y la evaluación realizadas por el Instituto Distrital de Cultura sobre consumo de agua permitieron conocer en detalle qué hacía la gente y qué información era necesario entregarle. Esto permitió focalizar las acciones en los cuatro aspectos donde era urgente buscar la cooperación. *Agencia cultural y agenda pedagógica: focalización y creatividad*. La intervención creativa se condensó en frases muy sencillas: "al lavar la ropa, utilizar la menor cantidad posible de agua"; "en la ducha, la mitad del tiempo, la mitad del chorro"; "en el sanitario, descargar sólo cuando sea necesario" y "en el lavar platos, cerrar la llave mientras enjabona"<sup>13</sup>. *Retroalimentación y seguimiento*: cada semana se informaba por medios de comunicación cómo avanzaba el ahorro.

Con esta estrategia se logró ahorrar el agua necesaria para superar la crisis y posteriormente ocurrió algo no calculado inicialmente: la gente siguió ahorrando agua aún después

Gráfica 8.1. Consumo promedio de agua en la ciudad de Bogotá



Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

13 Alcaldía Mayor de Bogotá, *Formar Ciudad 1995-1997*, Informe de gestión de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997.

de superada la crisis<sup>14</sup>. Diez años después de iniciadas las acciones de ahorro de agua, en la ciudad se consume en promedio la mitad de agua residencial de la que se consumía en 1995.

### Los mimos

En 1995 la alcaldía de la ciudad solicitó apoyo a la agencia de cooperación japonesa (JICA) para estudiar soluciones al problema de movilidad de la ciudad. Uno de los planteamientos de los japoneses fue que una cuarta parte (25%) de la mejora en la velocidad del tráfico dependía exclusivamente de aumentar el respeto de las normas de tránsito por parte de los ciudadanos. El alcalde Mockus solicitó a la Secretaría de Tránsito que le informara cuáles eran las normas de tránsito que era más urgente hacer respetar. El equipo técnico de la Secretaría identificó como prioritario “lograr que los conductores se detuvieran antes de la cebra y no obstruyeran los cruces viales, y que los peatones cruzaran por los sitios demarcados.”<sup>15</sup>

224

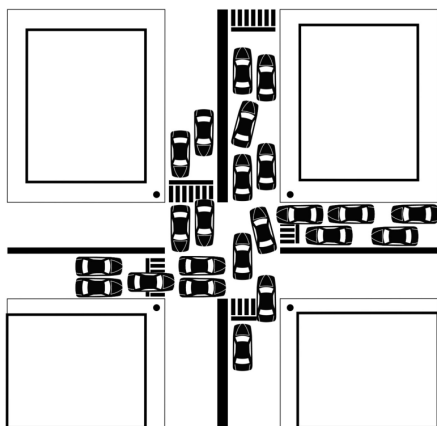


Foto cortesía de: El Tiempo (fotógrafo Rafael Guerrero, 1995)

Una vez establecidas las normas que se debían promover se trabajó con el equipo del Instituto de Cultura en la definición de acciones concretas. El alcalde sugirió que se diseñaran acciones para que aquellos conductores que irrespetaban la cebr sintieran vergüenza cuando lo hacían<sup>16</sup>. Esto contrastaba con una opción coercitiva en la que se

---

14 Poco después de la crisis la Empresa de Acueducto reajustó las tarifas y la gente continuó ahorrando agua, tanto para el logro de un fin colectivo como para su beneficio económico.

15 Alcaldía Mayor de Bogotá, *Formar Ciudad 1995-1998*, s.e, s.f., p. 45.

16 Vergüenza y no miedo a la sanción policial que era lo más tradicional. Para lograr que el cumplimiento de esta norma se introdujera en la cultura debía convertirse en una norma social y no sólo en una norma formal. El incumplir una norma social genera vergüenza y no necesariamente miedo a la sanción legal.

podría recurrir al aumento de las sanciones por parte de las autoridades de tránsito. El director del Instituto Distrital de Cultura (hoy Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte), Paul Bromberg, se fue a su casa y comentó en la cena<sup>17</sup> con sus familiares el problema teórico planteado por el alcalde: “imagínense ustedes” -dijo- “el alcalde nos pidió que encontráramos una manera para que a la gente le de vergüenza irrespetar las intersecciones y la cebra”. Ante este planteamiento, un familiar le sugirió, a manera de chiste, que podrían utilizar mimos, ya que en Bogotá -así como en muchas otras ciudades- los mimos callejeros se dedican a imitar los gestos de la gente en las calles (sobre todo imitando la forma de caminar) y suele suceder que eso a las personas les genera vergüenza. Paul Bromberg contó la idea en el consejo de gobierno al día siguiente, también a manera de chiste, pero el alcalde consideró que valía la pena ponerla a prueba. Inicialmente se situaron mimos en las 40 calles de más alto tráfico de la ciudad y donde el problema era más agudo. Esto funcionó tan bien que fue necesario aumentar los mimos a 400. En esta situación los mimos terminaron controlando el tráfico mejor que los policías de tránsito.

Vale la pena anotar que cuando la alcaldía presentó la medida existía mucho escepticismo, sobre todo en los medios de comunicación, porque consideraban que era absurdo pensar que las personas iban a hacer caso a los mimos ya que no podrían poner multas. Para la ciudad fue muy sorprendente ver que no sólo con multas y sanciones se puede hacer que las personas cumplan las normas.

225

Releamos esta acción de acuerdo con la esquematización planteada:

**Indicadores y sistemas de información:** Se priorizaron las normas de tránsito cuyo incumplimiento generaba el mayor impacto en la movilidad de la ciudad. Esto, que podemos llamar el “detrás de escena” de los mimos, es decir, todo el sistema de información y análisis que había detrás de este tipo de medidas, no fue muy conocido<sup>18</sup>.

---

17 Con el interés de que el lector entienda lo ocurrido en detalle hemos expuesto las cosas tal como se nos han explicado.

18 En varias ciudades se han adelantado acciones de intervención procurando mejorar la movilidad sin mediciones que las soporten y permitan focalizar las acciones. En general, cuando se actúa así no hay resultado alguno.

**Agencia cultural y agenda pedagógica: focalización y creatividad.** Se retomó un elemento presente en la cultura urbana de Bogotá, los mimos. La gente ve y pone atención a lo que hacen los mimos y hay cierta fascinación estética por su labor.

**Retroalimentación y seguimiento:** se divulgó ampliamente el resultado de esta acción pedagógica, mostrando la reacción de la gente, que en general era muy positiva. Todos los medios de comunicación estaban muy atentos a los mimos y mostraban la mejora que se estaba dando en la ciudad. El efecto positivo de esta acción tuvo repercusiones también en la seguridad vial, produciendo en este periodo –sumado con otras medidas– el mayor descenso en las muertes en accidentes de tránsito en la historia de la ciudad (ver Gráfica 2.2. del capítulo regulación y autorregulación en el espacio público).

Vale la pena hacer una aclaración. Es difícil que estas acciones de intervención se puedan extrapolar mecánicamente a otra ciudad o en otro contexto. Cada ciudad tiene sus propias dinámicas y problemáticas, y lo que se necesitó hacer en Bogotá no necesariamente es igual a lo que se requiere en Medellín o en Ciudad de México. Es más, lo que se debía hacer en la Bogotá de 1995 no es igual a lo que se necesita en la Bogotá de 2009. De allí la necesidad de contar con sistemas de información e indicadores que permitan evaluar y focalizar las acciones.

226

#### **4. Acciones colectivas**

En muchas ocasiones la falta de cooperación de unos pocos ciudadanos o de un sector representativo hace imposible la consecución de bienes colectivos. Cuando esto sucede es indispensable recurrir a lo que se llama *acción colectiva*.

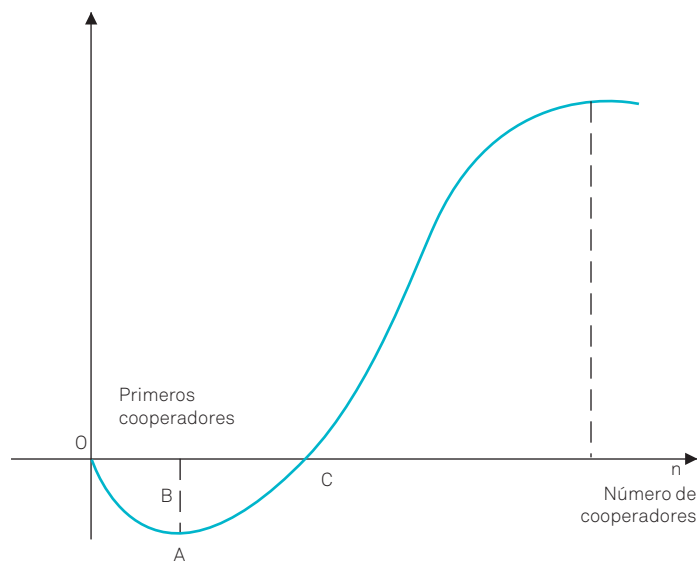
El concepto de acción colectiva es analizado por científicos sociales como Jon Elster y Elinor Ostrom, y es utilizado para mostrar las complejidades de la cooperación humana en la consecución de beneficios colectivos. Un problema que requiere acción colectiva se presenta en una sociedad cuando es deseable obtener un bien que interesa a todos y para su consecución se requiere que las personas cooperen y participen. Sin embargo, es posible que algunos individuos tengan incentivos para no colaborar y esperen que los demás lo hagan, beneficiándose así de la cooperación de los demás. Un ejemplo de consecución de este tipo de bienes y de la necesidad de la acción colectiva es el pago de impuestos: para cada individuo es preferible (desde un punto de vista exclusivamente económico) que todos los demás paguen impuestos sin que él lo haga, pues en cualquier caso él se beneficiará de las inversiones hechas con esos impuestos. La tragedia de los bienes comunes se presenta cuando la mayor parte de la sociedad no coopera, haciendo

imposible la consecución del bien. El reto de las acciones colectivas es lograr que la mayoría de involucrados coopere.

La escasez de agua es un ejemplo de un problema que se resuelve con acción colectiva. Se necesita la cooperación de toda la ciudadanía con el consumo responsable, garantizando así la disponibilidad del recurso. El impacto de la cooperación de cada individuo de la sociedad, aunque es muy necesario, es casi imperceptible; de allí la sensación de anonimato y de baja relevancia que cada individuo puede experimentar: “en una sociedad tan grande mi participación poco cuenta... nadie se va a dar cuenta de si colaboro o no”. Por esa razón, a cada individuo le resulta preferible que los demás ahorren agua sin que él lo haga.

En la acción colectiva se presentan por lo menos tres momentos: el primero se visualiza en la gráfica siguiente en el intervalo **OB**, que corresponde a beneficios negativos y que se presentan cuando en la consecución de un bien público participa un número insuficiente

Gráfica 8.2. Descripción de la acción colectiva



de ciudadanos<sup>19</sup>; en los puntos intermedios del intervalo, la cooperación termina siendo muy costosa para los pocos que participan, porque a pesar de su cooperación se consigue

---

19 Los ciudadanos que cooperan dentro del intervalo OB se denominan cooperadores incondicionales (o kantianos cotidianos en la literatura especializada). Estos son ciudadanos que cooperan, independientemente de que los demás lo hagan o no.



apenas un beneficio marginal que no compensa el esfuerzo. El momento **B** describe el instante en el que los cooperadores son suficientes como para “no perder”, pero aún son tan pocos que el movimiento de cooperación no genera beneficios o utilidades globales. Y finalmente está el punto **C**, que representa una acción colectiva en el momento en el que la mayoría de los ciudadanos coopera y la cooperación resulta beneficiosa.

Uno de los principales obstáculos cuando se presentan problemas que requieren acción colectiva es el pesimismo que cada ciudadano tiene sobre la cooperación de los demás. Se debe buscar que los ciudadanos no justifiquen su falta de cooperación por la creencia de que los demás no lo harán y se persuadan de cooperar de manera consciente y voluntaria. Así mismo, que los ciudadanos estén en condiciones de regular a otros cuando sea necesario, esto es, que sean capaces de llamar la atención de manera amable a otros ciudadanos cuando éstos no cooperan. La regulación social, moral y/o legal suele ser indispensable en un proceso de acción colectiva para ayudar a aumentar la cooperación.

En general procurar procesos de acción colectiva es difícil. No obstante, existen algunos elementos que hemos insinuado ya en este ensayo y que pueden contribuir a que las acciones colectivas se logren. Explicitemos algunos de estos elementos.

228

**La fuerza del control social:** Como observábamos antes, donde hay incumplimiento de normas o comportamientos imprudentes, generalmente hay mecanismos sociales que validan dichas prácticas. Sin embargo, también podemos ver la fuerza reguladora de la cultura promoviendo el cumplimiento de normas o el rechazo social de comportamientos imprudentes. Esto es, podemos concebir la fuerza reguladora de la cultura para promover el avance de acciones colectivas. La regulación cultural puede ejercer presión sobre los ciudadanos para la consecución de un bien colectivo.

**Visibilizar a los que ya cooperan:** otro elemento que es muy útil en la invitación a acciones colectivas es hacer visibles reiteradamente a los que cooperan. Es indispensable visibilizar a los que comienzan a cooperar para lograr que el fenómeno de bola de nieve se desarrolle. Y es preferible concentrarse en la divulgación de los cooperadores, más que en la de aquellos que no cooperan.

**Acciones puntuales ilustrativas o microacciones colectivas (acupuntura cultural):** acupuntura cultural es una metáfora que hace referencia a aquellas acciones sencillas y específicas que pueden realizarse con el objetivo de promover o catalizar una movilización de acción colectiva. Como emprender acciones colectivas suele ser difícil, puede ser útil emprender primero acciones puntuales que tengan impacto pedagógico

sobre la ciudadanía y que muestren las posibilidades de la acción colectiva masiva. Estas acciones puntuales o microacciones colectivas se presentan como ejercicios ilustrativos y su objetivo es ejemplificar de manera contundente los logros de la acción colectiva; las acciones ilustrativas permiten comprender, impulsar y cualificar la discusión de uno o varios dilemas éticos subyacentes a la acción colectiva perseguida<sup>20</sup>.

Es importante tener en cuenta que para que estas acciones ilustrativas colectivas tengan un impacto significativo es indispensable que cuenten con amplia difusión y se invite a la ciudadanía a discutir y aprender de la experiencia. Por esta razón, es muy útil despertar el interés de los medios de comunicación y contar con su cooperación dentro de la agenda pedagógica; así mismo, es indispensable que exista una alta convocatoria a la ciudadanía. Ayuda mucho que alrededor del tema se construya una narrativa colectiva pública, con sus tensiones y altibajos.

---

20 Es importante anotar que el objetivo primario es que la discusión de los dilemas éticos se vuelva vital para la ciudadanía y no sólo para los expertos o las figuras públicas. La idea es llevar los dilemas y la discusión en torno a ellos al seno de la familia, la escuela, la iglesia, etc.