

11



TATIANA FORERO TORRES

# Cambio cultural en la gestión pública de Colombia



GOBIERNO DE COLOMBIA



FUNCIÓN PÚBLICA



FUNCIÓN PÚBLICA



# Cambio cultural en la gestión pública de Colombia



BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA  
Agosto 2018



**Liliana Caballero Durán**

Directora

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Subdirector

**Ángela María González Lozada**

Secretaria General

**Juliana Torres Quijano**

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

**Claudia Hernández León**

Directora Jurídica

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**Alejandro Becker Rojas**

Director de Desarrollo Organizacional

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Roger Alonso Quirama García**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Sonia Stella Romero Torres**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Tatiana Forero Torres

**Coordinación Editorial**

Carolina Mogollón Delgado  
Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

César Augusto Arciniegas Beltrán  
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia  
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657  
Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)  
[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)  
Línea gratuita de atención al usuario:  
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

# Contenido

Presentación .....	6
Introducción .....	8
1. ¿Por qué es necesario un enfoque cultural en la gestión pública de Colombia? Razones sobre su importancia y su relación con el cambio.....	14
<b>1.1. Insuficiencia de las leyes que requieren de un correlato más allá del control o de lo informativo .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2. “Hecha la ley, hecha la trampa”: breve panorama del entusiasmo por las leyes y su continuo desacato en Colombia.....</b>	<b>19</b>
Creencias asociadas a preferencias autoritarias.....	24
Creencias asociadas a la confianza .....	24
Sobre la representación negativa de los otros.....	25
<b>1.3. Avances de la ciencia en el entendimiento de las motivaciones del comportamiento: vigencia e importancia de un enfoque desde las normas sociales .....</b>	<b>29</b>
¿Qué motiva nuestro comportamiento? Posibilidades explicativas desde las ciencias del comportamiento.....	31
Normas sociales como un modelo para entender el comportamiento humano y como propuesta para aterrizar los componentes culturales en la gestión pública. ....	38
Referentes institucionales o de gestión pública de las normas sociales.....	44
2. ¿Cómo se ha implementado el enfoque de cambio cultural como propuesta de gestión pública en Colombia? .....	48
<b>2.1. Abordaje teórico y conceptual: Cultura Ciudadana, el legado de Antanas Mockus.....</b>	<b>49</b>
Características de Cultura Ciudadana .....	51
Objetivos de la implementación de Cultura Ciudadana .....	53

Acciones desarrolladas en las alcaldías de Bogotá .....	55
Metodologías aplicadas en Cultura Ciudadana .....	60
Legados de las alcaldías centradas en Cultura Ciudadana.....	61
<b>2.2. El enfoque cultural en Bogotá entre 2005 – 2015 y referentes en otras ciudades de Colombia .....</b>	<b>63</b>
<b>2.3. Experiencias en ministerios de Colombia.....</b>	<b>68</b>
<b>2.4. Experiencias en entidades nacionales .....</b>	<b>76</b>
Experiencias de cambio cultural en función pública .....	79
<b>3. Prospectivas del cambio, enfocado desde lo cultural, en la gestión y administración pública de Colombia .....</b>	<b>99</b>
<b>3.1. Oportunidades para la gestión pública íntegra: aplicación de ideas centrales expuestas .....</b>	<b>100</b>
<b>3.2. Lineamientos básicos para la aplicación de un enfoque cultural en la gestión pública de Colombia .....</b>	<b>103</b>
<b>Cierre .....</b>	<b>115</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>117</b>

# Presentación

*Liliana Caballero*  
*Directora Función Pública*

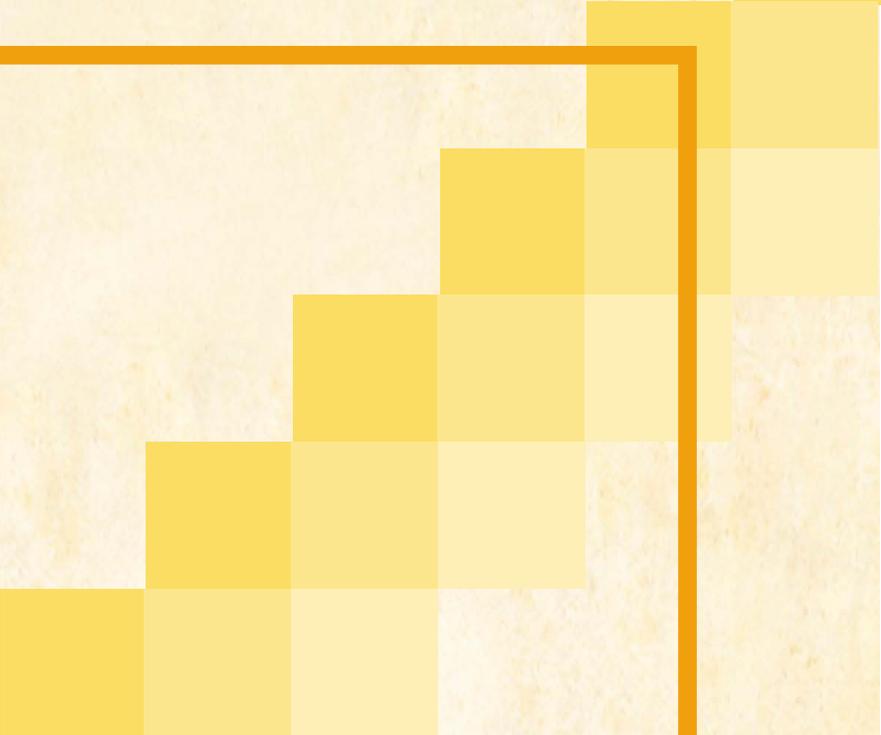
**C**on ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

*"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.*

*Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.*

*Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.*

*En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por Tatiana Forero Torres.*



# Introducción

## **La oportunidad de reflexionar sobre lo público y su gestión en momentos cruciales: asomos respecto a la importancia de un énfasis cultural en Colombia**

Hay momentos en la historia humana, ya sea colectiva o de un individuo concreto, donde surgen circunstancias cruciales en las cuales reflexionar sobre el trayecto recorrido resulta ser una tarea vital y, muchas veces, pendiente. Retomando postulados del sociólogo estadounidense Wright Mills (1961), se trata de momentos cruciales propicios para apelar y potenciar la relación que tiene cada uno con el mundo; "comprender el escenario histórico más amplio en cuanto a su significado para la vida interior y para la trayectoria exterior de diversidad de individuos" (p. 25). Es decir, se trata de situaciones que motivan a abrir el espectro: captar el panorama de lo que está ocurriendo en un contexto, en los individuos mismos, en las intersecciones con otros, y en el camino de la historia como parte de un grupo social.

### **¿Cuál es un ejemplo de una realidad crucial?**

Aterrizar en Colombia permite dar un ejemplo concreto, un anclaje de realidad crucial. Es un país que vive una coyuntura histórica, tras haber atravesado uno de los conflictos armados más largos de la historia humana (más de 50 años), y en el cual se materializa la posibilidad del fin de la guerra armada gracias a un proceso de paz dialogado entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno nacional. En la coyuntura del post-conflicto (aplicable a los años posteriores a 2017), Colombia vive uno de los retos más importantes de su historia, donde la dejación de armas y reintegración por parte de la guerrilla de las FARC, es una condición vital de la transición. Sin embargo, un tema central en la construcción estable

de paz, radica en lograr aprovechar esta coyuntura para reflexionar respecto a lo realizado en términos públicos: las aproximaciones aplicadas en su gestión, las acciones y problemáticas priorizadas, así como revisar la efectividad de lo hecho. Esta reflexión permitirá identificar aciertos y oportunidades venideras, permitirá construir sobre lo construido (Moc-kus, 2010), para redefinir prioridades y actuar en pro de la sustentabilidad e integridad, tanto de la paz, como del cuidado de lo público en el país. Permitirá apelar a que se subsanen aquellas circunstancias y problemas que años atrás propiciaron el conflicto armado, como lo puede ser la ausencia del Estado en ciertas regiones del país (Función Pública, 2018).

Son momentos fértiles para tender puentes entre las inquietudes personales y los problemas públicos y es ahí donde se requiere tener una “cualidad mental que ayude a usar la información y a desarrollar la razón para conseguir recapitulaciones lúcidas de lo que ocurre en el mundo (...) y dentro de ellos” (Mills, 1961, p. 25). Al respecto de esa cualidad, el autor propone llamarle *Imaginación Sociológica*. Defiende que el mayor beneficio de la Imaginación Sociológica es entrelazar inquietudes personales con problemas públicos de una estructura social más grande, hacer la conexión. En ello el papel de la teoría, de la ciencia y de la revisión de lo vivido es esencial, pues brinda estructura de explicación e interpretación de la realidad, a sus datos y hechos. Resulta útil potenciar los usos de las ciencias sociales y humanas, sin olvidar la promesa intelectual de ayudar a dar sentido y responsabilidad política de los estudios sobre los seres humanos y su sociedad. Se debe fortalecer el rol de unas ciencias que den respuestas sobre las realidades, para así construir caminos que cumplan la promesa entre lo individual y lo colectivo, pues una de las tareas centrales es posicionar los problemas morales como problemas públicos (Mills, 1961). Es decir, según Mills, en momentos cruciales el rol de las ciencias es fundamental en cuanto al carácter explicativo y reflexivo, que permite contribuir de manera consciente en la formación de sociedad.

En sintonía, el presente texto busca posicionar la idea de que es importante incorporar una dimensión cultural en la gestión y administración pública de Colombia. Resulta útil repensar el sentido y valor de lo público, de su gestión y de la responsabilidad que este momento crucial trae para

pensar nuevas formas de proceder que generen cambios y que se sostengan. Es esencial que de manera activa líderes, servidores públicos y ciudadanía, desde su necesaria corresponsabilidad, alineen expectativas que permitan un cuidado de lo público y una construcción colectiva de las condiciones, sociales y simbólicas, para que nunca más se reanude la guerra.

En el país hay una serie de problemáticas que van más allá de la guerra sociopolítica y que han estado presentes de manera constante en la historia de Colombia. Se trata de un contexto donde creencias y prácticas comunes como la violencia, la desconfianza o el pensar lo mal del otro, no son exclusivas de un pasado que se explicara por la guerra sociopolítica. Hay tareas pendientes que necesitan de la corresponsabilidad ciudadana y de los servidores públicos. El desafío radica en cómo esos acuerdos se traducen en un cambio en la vida cotidiana de los colombianos; de ver y vivir el fin de la guerra como una oportunidad para transformar y construir colectivamente la paz.

Desde la creación de las FARC-EP en 1964, se han dado esfuerzos académicos y teóricos para explicar los problemas sociales, políticos y económicos de Colombia. En el nuevo contexto de postconflicto, resulta sustancial la tarea del científico y la teoría social para explicar la realidad y, ante todo, producir insumos que sean esclarecedores para una buena gestión de servidores públicos, ciudadanos y gobernantes.

En esta línea, este documento pretende ser una reflexión sustentada en teoría, estudios y referentes empíricos concretos que permitan justificar y defender la importancia del enfoque cultural en la gestión pública, conocer sus aplicaciones y ser guía para su implementación. El documento gira en torno a la idea central de que un enfoque y acciones que respondan a una dimensión cultural son centrales para construir cambios duraderos y estables. Cambios que van desde la forma en que se planea el territorio, la construcción de planes de desarrollo, el diseño de herramientas e instrumentos para el despliegue del Estado en las diversas territorialidades, el trato cotidiano entre servidores públicos, por dar algunos ejemplos.

### **Específicamente, la hipótesis central a defender es:**

La implementación de leyes o estatutos formales, acciones de control o programas de índole informativo para resolver problemáticas sociales es lo que más se ha desarrollado en el campo de la gestión pública de Colombia, lo cual resulta insuficiente para efectivamente lograr y sostener transformaciones deseables a nivel social y público. Para generar tales cambios es necesario un enfoque cultural, que complemente los mandatos formales e informativos, focalizando en los comportamientos, creencias y preferencias de servidores públicos como fuerza social del Estado y de una ciudadanía corresponsable; diseñar e implementar estrategias y políticas basadas en un enfoque, teorías y herramientas acordes con los avances de las ciencias del comportamiento. Esto permitirá sostener cambios deseables y potenciar la corresponsabilidad ciudadana en la gestión y cuidado de lo público. Es necesario construir sobre lo construido, revisar lo hecho, tener en cuenta los avances logrados y las limitaciones para complementar desde lo cultural, y así, lograr cambios encaminados a una gestión pública íntegra, eficiente y eficaz.

Para desarrollar tal tesis, el texto tendrá la siguiente estructura. Una primera parte se centra en exponer algunas de las razones más relevantes, por las cuales es importante y necesario un enfoque cultural para el cambio, como son: la insuficiencia de las leyes para la gestión pública, los avances logrados en las ciencias del comportamiento respecto al por qué actuamos, y la vigencia que tiene este enfoque a nivel internacional. En una segunda parte se presenta la aplicación que el enfoque de cambio cultural ha tenido en Colombia, exponiendo algunos ejemplos concretos en su implementación, con especial énfasis en función pública. Como cierre, en una última sección, se enfatiza en las perspectivas de este enfoque, puntualizando en unos lineamientos básicos para su aplicación.

Antes de continuar, se dará una definición de cultura que es importante tener como base. Cultura se puede entender como "el conjunto de costumbres, creencias, suposiciones, tradiciones, actitudes, normas sociales y conocimientos socialmente construidos y compartidos, que orientan el comportamiento y otorgan sentido al mundo entre las personas de una sociedad o un grupo social" (Sánchez y Guerrero, 2015, p. 7). Para el actual texto es importante enfocar en aspectos más concretos sobre lo cultural, pues así es más preciso plantear estrategias o intervenciones de cambio.

Por esta razón se tomará la definición de Jon Elster, quien concibe a la cultura “en términos de varios componentes interrelacionados: equilibrios de coordinación, normas sociales compartidas, creencias compartidas y conceptos compartidos. El primero de los componentes se define directamente en términos de conducta y los restantes también pueden inducir formas específicas de conducta y deben a este hecho buena parte de su importancia” (2001). Se tomará como guía esta definición en el texto, puesto que enfatiza en el “carácter compartido e interrelacionado de los elementos de la cultura, y su relación con los comportamientos” (Caballero, 2016, p. 11). Es decir, se enfoca en términos de la conducta y en elementos sobre la interdependencia, que como se verá en el próximo capítulo, es algo esencial en las teorías de cambio cultural.

1.

**¿Por qué es necesario un enfoque cultural en la gestión pública de Colombia? Razones sobre su importancia y su relación con el cambio**

Este capítulo se desarrolla en tres secciones. En la primera sección, se argumenta que las leyes son insuficientes por sí solas y necesitan un correlato más allá de lo formal para un efectivo desarrollo social y gestión de lo público. En la segunda sección, se profundiza en la importancia de complementar desde lo cultural el enfoque de gestión pública en Colombia, el cual suele estar basado en un alto entusiasmo por leyes, códigos o demás instrumentos legales. La tercera sección, enfatiza en la importancia de incluir los avances de las ciencias del comportamiento en entender las motivaciones de la acción humana y vislumbrar enfoques y modelos de aproximación concretos, respecto a lo cultural y lo público. Se espera que este desarrollo permita contar con herramientas, conceptos y referentes útiles.

## **1.1. Insuficiencia de las leyes que requieren de un correlato más allá del control o de lo informativo**

Los grupos sociales acuerdan y establecen reglas formales, normalmente bajo el liderazgo de alguna autoridad, que se plasman en diferentes formatos escritos como constituciones nacionales, códigos y manuales que resultan ser guías de los gobiernos o de otros grupos sociales más pequeños como escuelas, universidades, empresas, conjuntos de vivienda, entre otros. La información ahí establecida condensa lo que se espera sea guía del comportamiento de las personas en diversos escenarios. Estas reglas formales se hacen bajo el supuesto de que serán cumplidas, pero este tipo de reglas no están solas. Existen reglas informales, que pueden ser de índole moral o cultural, las cuales acompañan a las reglas formales, algunas veces facilitando el comportamiento dictado desde lo formal, otras veces entorpeciéndolo, generando altos costos, sociales y económicos, para los ritmos del desarrollo social (North, 1990).

Existen, entonces, otro tipo de normas o elementos sociales para pensar en las transformaciones macro que se pueden dar en una sociedad.

A partir de un estudio sobre los cambios y evoluciones de las economías en diferentes países, y centrándose en la historia del desarrollo en Europa y Estados Unidos, el economista Douglas North se focalizó en entender el rol que tienen las instituciones en estas dinámicas de crecimiento y desarrollo económico. En ello, toma una aproximación particular y novedosa para entender el concepto de las instituciones; las entiende como “reglas de juego” que tienen a su disposición unos medios o mecanismos para promover que se cumplan dichas reglas (North, 1981). Por ejemplo, las formales tienen mecanismos como lo son las multas o penalidades que se imponen al no cumplir una ley y en las informales, cuentan con tabúes, costumbres o tradiciones. Según estos planteamientos, son las instituciones las que proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre (North, 1990).

Esta definición es importante porque significa entenderlas como mandatos, formales e informales, como reglas que guían la interacción humana e influyen en el comportamiento humano, y así, en la historia misma de los países.

Dicha referencia es importante para reflexionar respecto al cambio y gestión pública, así como para introducir el rol y limitaciones que pueden tener las reglas formales u oficiales.

North (1990) encontró que cuando en una sociedad hay armonía entre las reglas del juego, formales e informales, los costos de la interacción social se reducen. Por el contrario, si estos dos tipos de reglas se contradicen o no están encaminadas hacia un mismo propósito, los costos de la interacción social se incrementan. Ejemplo de ello puede ser el tener en un país una legislación que penalice la piratería, pero que la ciudadanía en general compre recurrentemente películas piratas. Esto pone en el centro la importancia de lo no formal en las interacciones sociales de los seres humanos, especialmente, su rol e influencia cuando se trata de temas públicos que permitan una gestión más eficaz. Así mismo, subraya que las instituciones formales e informales, vistas como reglas que son creadas por los seres humanos, ya sea de manera consciente como las formales o inconsciente como las informales, son guías de acción en ámbitos políticos, sociales y económicos (North, 1990). Por ejemplo, en grupos sociales

en los que hay una alta percepción de confianza entre las personas, en donde se confía en que los demás cumplirán, "los negocios son más fáciles de hacer, los costos de la economía se reducen y todo funciona mejor" (García, 2009, p. 22).

Douglas North y su compañero Robert Fogel, ganaron el Premio Nobel de Economía en el año de 1993 por plantear y sustentar empíricamente estas ideas. Sus resultados explican por qué suceden los cambios en las sociedades a diferentes ritmos o momentos; comprender por qué se desarrollan a tiempos diferentes los países, resaltando así la importancia de las reglas de juego no formales como lo son las normas morales o las normas sociales, que volviendo al ejemplo de la piratería, podría ser respectivamente la idea de que la venta y compra de películas es algo loable (norma moral) y la percepción de que la mayoría lo hace y no pasa nada malo (norma social).

Con la exposición de las ideas anteriores se espera en este texto demostrar paulatinamente la relevancia de generar esfuerzos desde la administración pública para priorizar correlatos a lo legal, pues esta dimensión por sí sola no es eficiente: es necesario sincronizar lo formal con lo informal.

A partir de los planteamientos de Douglas North, entre otros referentes, el político y académico Antanas Mockus generó una propuesta conceptual para ejecutar en términos de política pública, la cual se desarrollará con mayor precisión en el segundo capítulo del texto. Pero por lo pronto es importante subrayar la relación que la propuesta de Cultura Ciudadana tiene con estudios como los de North y Fogel.

Mockus desarrolla el planteamiento sobre el desajuste que hay entre instituciones formales e informales, aterrizándolas en tres nociones específicas que influyen en regular o motivar el comportamiento: la ley, la moral y la cultura. Su propuesta busca armonizar los tres sistemas de regulación formales (ley) e informales (moral y cultura), debido a que en Colombia la moral y la cultura no suelen respaldar la ley (Mockus, 1994).

Para el autor "hay divorcio entre ley, moral y cultura cuando hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación

moral o cultural de las obligaciones legales" (Mockus, 1994, p. 1). La falta de congruencia ante lo que dictamina la ley fue central para la propuesta y ejecución de acciones y políticas de lo que se denominó Cultura Ciudadana, y que fue el eje de las dos alcaldías que lideró en Bogotá. Encaminar el trabajo para armonizar lo formal e informal resultó esencial para resolver problemas sociales como: asuntos de convivencia, violencia, muertes en tránsito, delincuencia, corrupción y desconfianza. El objetivo de Cultura Ciudadana es armonizar los sistemas reguladores del comportamiento para que se aumente el cumplimiento voluntario de normas; que la regulación social vaya en la misma vía de los comportamientos deseables desde la ley y para el bienestar colectivo.

Este es un ejemplo de cómo se han aterrizado los planteamientos de North, pues es una propuesta para reducir costos de transacción que permite un desarrollo viable centrado en el objetivo de armonizar lo formal con lo informal. Así mismo, la propuesta de Mockus es un referente valioso puesto que ha sido aplicado en escenarios de gestión y política pública.

Lo expuesto hasta el momento, va esbozando razones por las cuales es necesario proceder y resolver problemáticas sociales teniendo en cuenta factores más allá de los legislativos, formales o que promuevan cierta regulación desde el control. Al respecto, y para complementar la argumentación, se expondrá a continuación la relación que ha existido con las leyes en Colombia; y se describirá el panorama interno del país, donde ha imperado una alta demanda y creación legislativa como parte de la gestión pública, acompañada de lo que suele ser un incumplimiento de lo legal por parte de la ciudadanía, servidores públicos y líderes nacionales.

## 1.2. “Hecha la ley, hecha la trampa”: breve panorama del entusiasmo por las leyes y su continuo desacato en Colombia.

Además del reto general de reducir las transacciones o desajustes entre instituciones informales y las leyes establecidas formalmente, es importante ver cuál es el rol que la ley ha tenido en Colombia por parte de servidores públicos, líderes de gobierno y ciudadanía. Esto es, reconocer un escenario en el cual impera la creación y resolución de legislaciones, leyes, códigos y normas. Para evidenciar lo anterior, algunos medios de información colombianos, como *Canal Uno* en una de sus emisiones, expuso que desde la creación del Congreso de la República, el 27 de noviembre de 1820, el despliegue de creación de leyes ha sido excesivo. Según este medio, hasta el año 2017 suman 5.967.000 leyes, casi todas vigentes. Dicha información es contrastada con las 30 leyes que maneja la Federación Suiza, concluyendo que la alta cantidad de leyes en Colombia genera demasiados procesos y posibilita que sucedan errores por parte de los órganos judiciales (Canal Uno, 2017).

En Colombia hay un entusiasmo excesivo por lo legislativo; esto es, una creencia compartida y fuertemente arraigada de que las medidas legales y sus respectivos controles serán la solución de diversos problemas que suceden en el país. La dificultad radica en que no lo han sido y la creencia sigue vigente. En diferentes circunstancias de la vida nacional colombiana, sobre todo cuando se vuelven visibles problemáticas de corrupción o violencia, se solicita con furor un “mayor peso en la ley”: a reforzarlas, tener mayor control de su cumplimiento, endurecer las penas asociadas, etc. Ante este panorama, el investigador y académico Mauricio García Villegas (2009) argumenta que en el país las normas legales “son de papel”, puesto que están plasmadas en documentos con diversos formatos legales, pero se acompañan de lo que llama “una cultura del incumplimiento de reglas” (2009); un contexto social caracterizado por una brecha entre el derecho escrito y una población, podríamos decir, desobediente. Una

incoherencia, donde no hay armonización entre lo que se dice en términos formales y lo que posteriormente se hace.

Retomando la necesidad de generar correlatos que permitan mayor eficacia a nivel público, que generen un respaldo a lo dicho o dictaminado por lo formal, se exponen dos ideas centrales expuestas por García (2009) en su libro *Normas de Papel: la necesidad de repensar algunos supuestos* asociados al no cumplimiento de la ley y la necesidad de generar nuevas relaciones explicativas. Es decir, pensar en nuevas causales para esclarecer el porqué del incumplimiento de las leyes a nivel individual y colectivo, así como recurrir a nuevas variables que permitan entender mejor este fenómeno. Estos puntos pueden esclarecer la insuficiencia de lo legislativo, pues un tema es lo escrito y otro tema es cómo se puede poner en práctica. Estas dos ideas se desarrollarán en los próximos párrafos de esta sección.

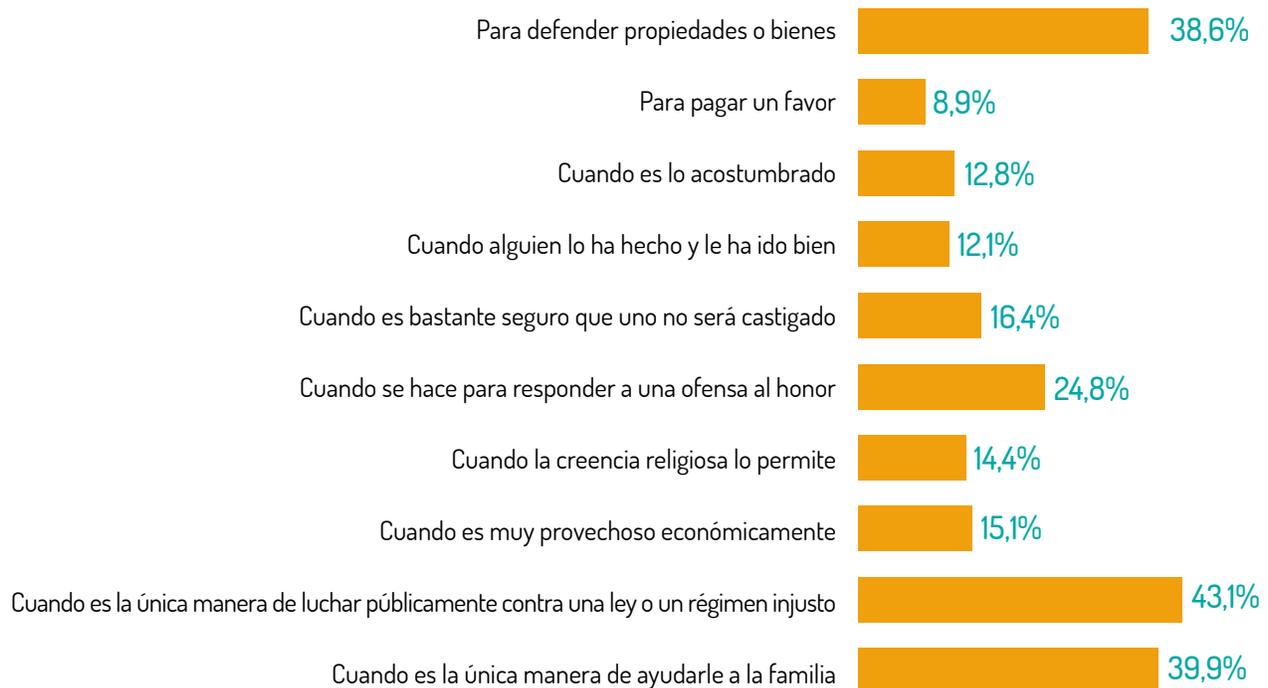
Respecto a repensar supuestos asociados al incumplimiento, García (2009) menciona resultados de investigaciones realizadas desde la economía, donde se cuestionan interpretaciones previas según las cuales la desigualdad, la pobreza o la falta de apertura democrática explican altos índices de criminalidad y violencia en Colombia. La invitación es a repensar los hipotéticos que normalmente se han usado para comprender un fenómeno y expandir la mirada, permitiendo nuevas propuestas de acción que estén alineadas con los avances en la academia y de gestión en sectores públicos. En línea con los postulados de North, hay otras variables informales que toman peso para explicar y entender de manera global el incumplimiento. Por ejemplo, es importante pensar el papel que tienen las creencias y representaciones, socialmente compartidas, en las cuales se prioriza la ley y el castigo, el incumplimiento y sus respectivas sanciones, como medidas necesarias para resolver problemas sociales.

Como lo sostiene el experto en cultura ciudadana Henry Murrain, “una cosa es reconocer en la ley un horizonte (una guía para la sociedad, descrita con unas pautas mínimas) y otra cosa es buscar resolver todo problema de la vida social apelando a nuevas leyes. Esto sería más bien un *legalismo* viciado” (Murrain, 2017, p. 298). Si de reglas formales se tratara, en Colombia muchos de los problemas sociales, económicos y políticos

estarían resueltos. Sin embargo, la emoción por la ley no siempre ha sido acompañada por su acatamiento, sino por un alto número de mandatos legislativos que conllevan a múltiples procedimientos que pueden, más bien, complicar la gestión de jueces, órganos judiciales y de las organizaciones públicas en general.

Para ejemplificar el desacato, en la capital colombiana, en promedio 4 de cada 10 personas afirman que desobedecerían la ley: para ayudarle a la familia, para luchar públicamente contra una ley o régimen injusto o para defender propiedades o bienes.

### Justificaciones para desobedecer la ley Bogotá 2016



Fuente: Encuesta Cultura Ciudadana, Corpovisionarios (2018).

Las leyes son fundamentales, efectivamente lo son para dar un horizonte práctico y ético, para ser marcos de acción; sin embargo, hay que tener en cuenta que el incumplimiento no se resuelve con más acciones formales. Colombia suele ser un entorno complejo, dadas sus realidades sociales y políticas donde, en gran medida, las circunstancias valen más que las

reglas, conllevando a que los ciudadanos con diversas motivaciones socioculturales, las desacaten. Tal situación suele acompañarse de acciones del gobierno o del ordenamiento general que dictan programas, leyes o decretos que muchas veces no coinciden o adaptan a las realidades y necesidades de los territorios locales, generando inadecuaciones en la gestión pública. No se trata de eliminar los preceptos legales, sino de adecuarlos a la Colombia real. Las normas no son autónomas en cuanto a las necesidades o circunstancias sociales, sumándose el ser un país donde “el Derecho, como los otros sistemas de normas son ordenamientos flexibles, porosos, a los cuales se les aplica un sinnúmero de excepciones, que corresponden a un sinnúmero de circunstancias cambiantes” (García, 2009, p.41). La excepcionalidad es una característica permanente del Estado, en el que hay una variada serie de instrumentos excepcionales.

Hay factores informales como lo son aspectos morales y culturales que respaldan comportamientos, individuales y colectivos, donde el incumplimiento puede verse como algo rutinario o incluso necesario, “no es un acto excepcional y perturbador del orden establecido, a veces es el orden mismo” (García, 2009, p. 38). Este tipo de creencias puede tener un gran peso para explicar el desacato. Se trata además de un aprendizaje y validación recíprocos entre las personas de un contexto, donde se llegan a sopesar las circunstancias propias a diferencia de “lo que dice la ley”. Hay aspectos culturales que pueden ir en total contrariedad con lo escrito formalmente.

Es importante sobrepasar la tendencia a querer resolver todo, incluso desde las intenciones más loables para solucionar problemas públicos, con la implementación de más leyes y más rigurosidad por parte de las organizaciones, esperando que por el miedo al control o a las sanciones las personas van a seguirlas (Murrain, 2017). Hay que superar la tendencia del Estado y sus servidores de ver en las normas formales e instrumentos asociados como manuales, códigos, modelos o decretos, la solución para proceder y hacer de manera efectiva su gestión. No, en Colombia hay una serie de creencias y preferencias que en ciertas circunstancias activan la tendencia al incumplimiento, incluso con respaldo social o legitimación fáctica tipo “todos lo hacen”, volviéndose así un fenómeno regularizado e incluso justificado. Esta ha sido una tendencia que, según lo reporta

García (2009), data desde tiempos coloniales donde la brecha entre el derecho escrito y la realidad fue reportada por políticos y escritores como Ignacio Herrera, que la veían como una costumbre general.

Unido a lo anterior, se retoma el segundo punto resaltado por García, respecto a la necesidad de generar nuevas relaciones y miradas explicativas. Para entender el incumplimiento en Colombia hay que profundizar en factores que van más allá de lo legal, de las condiciones materiales o económicas. Se trata de generar nuevos vínculos entre variables para explicar el escenario de mucha normatividad e instrumentos formales que cohabitan con un desacato extendido. Profundizar en nuevas variables explicativas permitirá avanzar en la armonización entre lo que dicta la ley, la moral y la cultura e, igualmente, reducir los costos de transacción.

Al respecto, Murrain (2017) propone aproximarse a entender el incumplimiento de las leyes haciendo un énfasis en lo cultural, específicamente en ver la transgresión de reglas como resultado de las normas sociales, cuestionando así “el paradigma tradicional de la transgresión como producto exclusivo de la falta de autorregulación moral” de los colombianos (p. 293). Es decir, sobrepasar la idea de que no cumplimos como un problema ético o moral de los colombianos, sino más bien poner el foco en las normas sociales que están sustentadas en las creencias y preferencias socialmente compartidas que validan, justifican y apoyan comportamientos contrarios a la ley. Más adelante se explicará de manera más precisa qué son las normas sociales, pero por lo pronto es importante entenderlas como reglas informales basadas en creencias, preferencias y expectativas que emergen de la interacción de las personas y que llegan a guiar el comportamiento humano dentro de un grupo social.

En relación a la intención de poner el foco explicativo en las normas sociales, hallazgos de la encuesta mundial de valores, creada y liderada por el politólogo Ronald Inglehart hace más de 30 años y que ha medido componentes culturales en más de 80 países, señalan que un factor fundamental para que suceda el cambio cultural son las creencias de las personas, lo cual a su vez, incide en el desarrollo de los países (Departamento Nacional de Planeación DNP y World Values Survey Association WVS, 2016). Se ha podido concluir que es indispensable para el fortalecimiento de la

democracia centrarse en los ciudadanos, en su empoderamiento y en la promoción de instituciones fuertes; por tanto, el hecho de que existan formatos legales como constituciones o se den elecciones democráticas, no es suficiente para generar transformaciones. Priorizar a los individuos y sus creencias es una tarea fundamental (DNP y WVS, 2016).

## **Creencias asociadas a preferencias autoritarias**

Este panorama se aterriza, y complejiza, con datos que exponen altas preferencias por el autoritarismo en Colombia; es decir, preferencias de someterse o tener un seguimiento absoluto a la autoridad, lo cual normalmente viene asociado a la idea de que se necesitan normas fuertes con sus respectivos métodos de control. Ante la frase "podría existir mayor respeto por la autoridad", Colombia es uno de los países con mayores porcentajes en considerar que es buena esta idea con un 83% y ante la posibilidad de tener un gobierno militar, un 32,7% de los colombianos piensa que esto es bueno o muy bueno, siendo el país de la región y del mundo en responder más alto (DNP y WVS, 2016, p. 48). Colombia tiene una "concepción de la autoridad más tradicional y menos secular, es muy dado querer seguir la autoridad por medio de la obediencia" (García, 2009, p. 25).

## **Creencias asociadas a la confianza**

Resultados de la Encuesta Mundial de Valores reportan que Colombia es un país con baja confianza, tanto a nivel interpersonal hacia personas del entorno cercano, así como frente a organizaciones del gobierno y el Estado. Los datos muestran una realidad preocupante pues tan solo un 4,1% de los encuestados consideran que se puede confiar en la mayoría de las personas, resultado que contrasta con el 60% que reporta Suecia. Un 95% de los encuestados en Colombia cree que es necesario tener cuidado al tratar a la gente y un 88% confía poco o nada en la gente que conoce por primera vez. Sumado a esta desconfianza entre las personas, el panorama se complica al ver los resultados respecto a lo institucional: en Colombia solo 1 de cada 5 encuestados confía mucho o algo en el Congreso, el 60% confía poco o nada en el gobierno, un 34% confía mucho o algo en el poder judicial, y particularmente inquieta que los funcionarios públicos son los

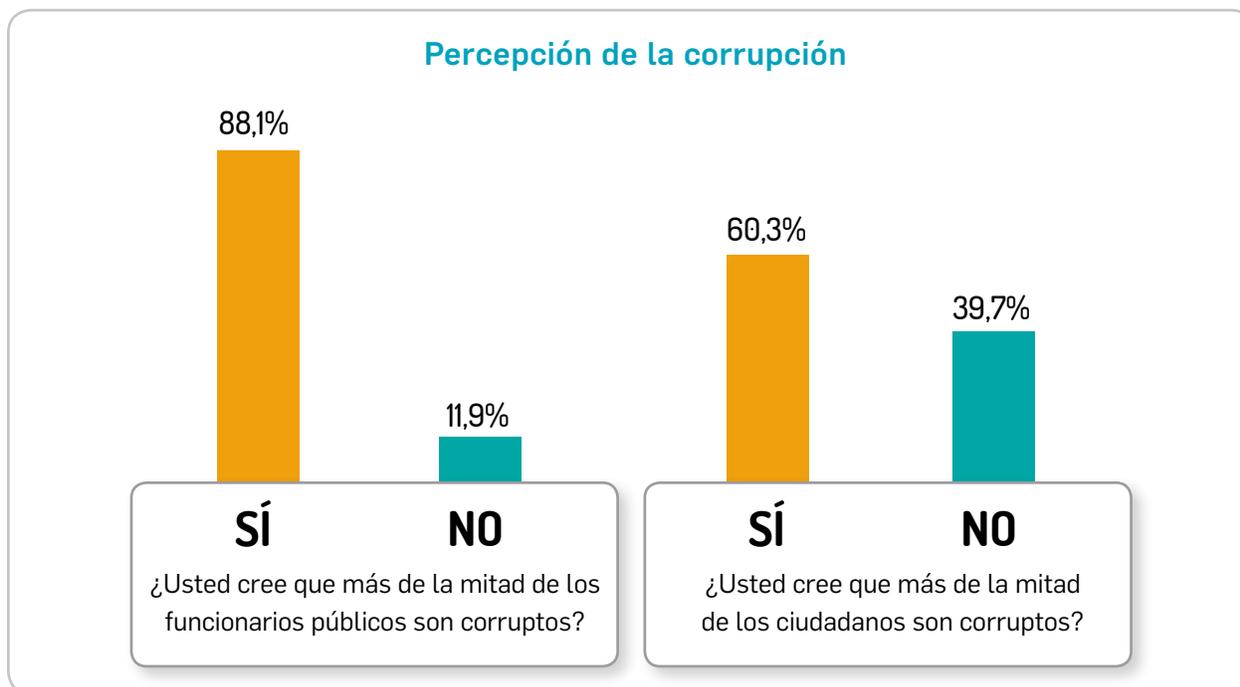
que poseen menor confianza, con tan solo un 22,9% de encuestados que confía algo y completamente en ellos.

Las cifras anteriores soportan que la confianza es sin duda un tema central a tener en cuenta en la gestión pública de Colombia para una mejor gobernanza. Mejorar los niveles de confianza permitirá una mejor cooperación entre la ciudadanía y el Estado, lo cual posibilita reducir conflictos, resolver problemas de acción colectiva y disminuir los costos de transacción, ya que reduce las incertidumbres en las acciones e interacciones del día a día, generando así, condiciones de bienestar (García, 2009; DNP y WVS, 2016). Al respecto, García (2009) reporta un estudio que realizó Robert Putnam, en el que muestra cómo el desarrollo diferenciado de dos regiones de Italia tiene que ver con dos factores centrales: el grado de confianza de la ciudadanía y el hecho de seguir normas que promueven un bienestar y convivencia. Como se ha expresado, estos dos factores en Colombia no suelen predominar pues el promedio de las encuestas de cultura ciudadana medidas en el país muestran que un 62% de las personas del país afirman que no se puede, en general, confiar en la gente (Corpovisionarios, 2018).

## **Sobre la representación negativa de los otros**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico afirma que la confianza de los ciudadanos en el Estado es uno de los elementos centrales del buen gobierno que permiten eficiencia, estabilidad y crecimiento (OCDE, 2014). Confiar en los demás y en las instituciones influye en la integridad pública, entendida como una cualidad que lleva a las personas a “actuar de conformidad con los valores, las normas y las reglas” (OCDE, 2009). En ese orden de ideas, la integridad como cualidad, es decir, como una característica ya sea individual o colectiva, se ve afectada cuando predominan una serie de creencias asociadas a la desconfianza y a la percepción de corrupción; como lo es que 8 de cada 10 personas en el país creen que más de la mitad de los servidores públicos son corruptos y 6 de cada 10 lo creen sobre los conciudadanos (Corpovisionarios, 2018). La siguiente gráfica muestra el promedio nacional respecto a la

percepción de corrupción de todas las encuestas de cultura ciudadana medidas en los últimos años en las ciudades y municipios Colombia:



Fuente: Encuesta Cultura Ciudadana.

Las actitudes y expectativas que atribuimos a otras personas de nuestro entorno tienen un efecto modelador en nuestra propia conducta (Murrain, 2017). Si creemos que más de la mitad de los ciudadanos y servidores públicos son corruptos, esto tendrá un efecto a nivel personal y es posible que terminemos validando comportamientos no legales bajo la excusa de que “todo el mundo lo hace”. Otra característica respecto a las representaciones que tienen los colombianos de los demás, es la asimetría que se da entre lo que se considera motiva el comportamiento individual y lo que se cree motiva a los otros. En promedio 6 de cada 10 personas en el país afirman que ellos mismos actúan por el placer de cumplir con su propia conciencia, mientras que solo la mitad, es decir 3 de cada 10, manifiestan creer que esa es la misma razón por la cual otros ciudadanos actúan. El “temor a la multa o a la cárcel” es lo que se cree más motiva el comportamiento de los otros. En resumen, la mayoría de los ciudadanos creen que ellos mismos actúan por las buenas y que los demás actúan por las malas (Corpovisionarios, 2016).

Hay una percepción desbalanceada en lo que creemos motiva el comportamiento propio y lo que creemos motiva a los demás, una especie de "supremacía moral" que puede corroer la cohesión y confianza entre ciudadanos y validar comportamientos indeseados. En la encuesta realizada por el DANE (2017) sobre cultura política, al respecto de las expectativas que se tienen de los conciudadanos, un 59% de los encuestados manifestaron estar totalmente de acuerdo con que los ciudadanos que participan lo hacen siempre y cuando tengan un beneficio particular. Hay entonces creencias asociadas a "los otros" en donde se les ve como corruptos, que actúan por las malas y que solo si hay intereses de por medio participan en temas públicos.

Dada la importancia que tienen las creencias asociadas a la confianza y percepciones que se tengan hacia los servidores públicos y hacia los demás ciudadanos, se han desarrollado acciones y grandes esfuerzos para mitigar las percepciones de corrupción por parte de distintos países de Latinoamérica. Desafortunadamente, los mecanismos enfocados a mejorar la percepción no suelen funcionar en la práctica porque no logran influir en las representaciones de las personas, ni en los "comportamientos cotidianos de los servidores públicos y ciudadanos, bien sea porque se convierten en requisitos vacíos o porque solamente intervienen después de los hechos para imponer sanciones" (Yamin, 2017. p. 1). Los mecanismos formales para resarcir esta realidad son necesarios, pero de nuevo, insuficientes.

En suma, con la información expuesta se puede entender, en parte, que la tendencia al incumplimiento en Colombia puede asociarse a creencias y expectativas compartidas en relación a: una alta valoración a la autoridad; un bajo nivel de confianza interpersonal y hacia las instituciones formales, altas percepciones de corrupción hacia ciudadanos y servidores públicos y; un legalismo inefectivo junto con un alto número de prescripciones legales que se crean bajo la premisa de que serán solución. Estos factores, a su vez, sustentan la importancia de complementar las leyes, dado que son insuficientes por sí solas. La pluralidad de mandatos legales suele estar acompañada en Colombia por una serie de creencias, actitudes y preferencias que no están en armonía. Esta situación ha generado costos de transacción, procesos innecesarios, confusión legal para el

ejecutar jurídico, pérdida de recursos financieros y sociales, entre otros. La tendencia “legalista”, frena un posible cambio sostenible que permita una gestión pública eficaz e íntegra para responder al momento crucial que representa en Colombia el postconflicto.

Es esencial entender que el desacato extendido de las leyes, es explicable desde las reglas de juego informales, pero específicamente, desde las normas sociales como concepto y enfoque de lo cultural y que toma peso como variable explicativa. En ello el concepto de norma social invita no solo a entender a las personas más allá de ser sujetos legales y morales, sino a entenderlos como “sujetos regulados por normas sociales construidas a partir de las expectativas y las ideas que tenemos de los demás” (Murrain, 2017, p. 303). También invita a expandir la mirada para aprovechar el momento crucial que permita construir bases sólidas de gestión de lo público en el futuro.

Ya que se expuso cómo el excesivo legalismo afecta la gestión pública, y ya que se tienen pistas respecto a los aspectos culturales concretos que influyen en el acatamiento de la ley, resulta pertinente entender por qué las creencias y expectativas tienen influencia en el comportamiento humano; conocer algunos de los avances que han ocurrido desde las ciencias del comportamiento respecto a las motivaciones de la acción humana y de las posibilidades estudiadas para una transformación. Esto dará sólidas bases para prospectivas en Colombia, que permitan complementar la insuficiencia de las leyes y fortalecer la gestión de lo público.

### **1.3. Avances de la ciencia en el entendimiento de las motivaciones del comportamiento: vigencia e importancia de un enfoque desde las normas sociales**

Como se expuso anteriormente, hay aspectos no formales que es importante tener en cuenta como variables esenciales en el campo de la gestión pública y en el desarrollo general de los países. Y en ello, es específicamente sobre el rol de la cultura que versa el interés y revisión central de este texto. Al respecto, el sociólogo Jeffrey Alexander (2000) postula que las acciones humanas que se dan en sociedad son posibles en un marco de significación cultural que permiten la solidaridad y la acción colectiva. Es por eso que no puede existir una sociedad solamente racional pues todo lo social tiene un nexo con la cultura, el significado y la subjetividad; independientemente de su carácter instrumental, reflexivo o coercitivo toda acción se materializa en un plano atravesado por factores emotivos y significativos.

Según plantea Alexander (2000), la sociología es una disciplina que permite autoobservar las transformaciones en las estructuras de la sociedad y entender, por ejemplo, los mecanismos por los cuales se da el orden social, las acciones colectivas y el cambio. En tal disciplina propone Alexander un programa fuerte, denominado sociología cultural, el cual se basa en la idea de que la cultura debe ser entendida como una variable independiente en conformación de las acciones de las personas y de las instituciones sociales. Lo central para él es que la cultura no quede como una variable dependiente, supeditada a la diversidad de variables de los contextos en los cuales se dan las acciones contingentes de los actores. Lo que se quiere enfatizar, siguiendo a Alexander, es que todo subsistema sociológico o análisis de la sociedad debe estudiarse teniendo en cuenta una dimensión cultural y no verla como una subespecialidad o como una añadidura.

En ello, hay componentes específicos de la cultura que tienen una influencia importante en las acciones y comportamientos de los seres humanos. Pensar el cambio cultural es pensar en el cambio de comportamiento de las personas, puesto que las acciones de los individuos, influidas por lo compartido culturalmente, son tangibles a nivel social; es uno de los componentes básicos de lo que llamamos sociedad. Por tanto, las políticas y programas desde lo público deberían tener más en cuenta las interacciones sociales y culturales que tienen lugar en la sociedad para tomar una decisión (Knott, 2008). Este es un argumento central para justificar la necesidad de integrar un enfoque cultural en la gestión pública, que complemente los límites de la aproximación exclusivamente legalista.

Hay una serie de avances en las ciencias del comportamiento que amplían el panorama; ha habido una intensa investigación académica en los últimos 20 años por parte de diversos actores de la esfera pública como políticos, ONG's y agencias internacionales, los cuales brindan conocimientos respecto a las motivaciones de la acción humana y ofrecen insumos para construir herramientas que inviten a cambios en las acciones humanas. Tener en cuenta los estudios científicos, teorías y los referentes nacionales e internacionales que los han aplicado permitirá: reducir gastos innecesarios en intervenciones que se sabe no han funcionado como se esperaba, contar con ejemplos de experiencias concretas y diseñar herramientas de implementación más precisas y efectivas que respondan a las influencias psicológicas y culturales que motivan el comportamiento.

Esta sección expone en términos generales los principales avances respecto a las motivaciones del comportamiento, posteriormente enfatiza en un modelo explicativo concreto de lo cultural desde las normas sociales y presenta en paralelo algunos referentes de su aplicación.

## ¿Qué motiva nuestro comportamiento? Posibilidades explicativas desde las ciencias del comportamiento

En años recientes se ha venido conformando una comunidad científica y académica desde las ciencias sociales, la economía del comportamiento y la filosofía analítica, cuyos miembros se concentran en el estudio del comportamiento humano, haciendo énfasis en la fuerte influencia que ejercen el contexto social y cultural en el cual se enmarcan las personas. En dicha corriente —caracterizada por la interdisciplinariedad ya que se conjugan filosofía, psicología social, sociología, entre otras disciplinas— resalta una línea de investigación que indaga sobre cómo las personas toman decisiones, o la ausencia de las mismas para actuar, que van generando guías de acción en determinados comportamientos individuales y colectivos. Así mismo, han permitido repensar los supuestos que han estado muy arraigados en el quehacer de programas de desarrollo y políticas públicas, como es la idea de que los seres humanos somos actores racionales que actuamos según el cálculo de beneficios o que somos guiados por el cálculo que hacemos internamente ante la información de leyes o campañas.

Estas nociones han estado muy presentes en la gestión pública de manera generalizada y arraigada bajo la idea de “homo economicus”: la idea de que cada uno de nosotros piensa y elige indefectiblemente bien y, por lo tanto, encaja en la imagen del libro de texto de los seres humanos que ofrecen los economistas” (Thaler, 2008, p. 6). Esas concepciones han sido una guía central en múltiples intervenciones en el ámbito del desarrollo y en asuntos de políticas públicas. En dichas intervenciones suele darse por sentado que las personas analizan todos los costos y los beneficios posibles, desde la perspectiva de un interés individual, buscando, por ejemplo, evitar una multa o castigo social, y luego tomar una decisión meditada y racional. Ese tipo de nociones de seres calculadores que sopesan los beneficios y consecuencias de sus actos (racionalistas), han sido repensadas pues presentan un defecto: ignoran los factores psicológicos, sociales y culturales que influyen en el comportamiento.

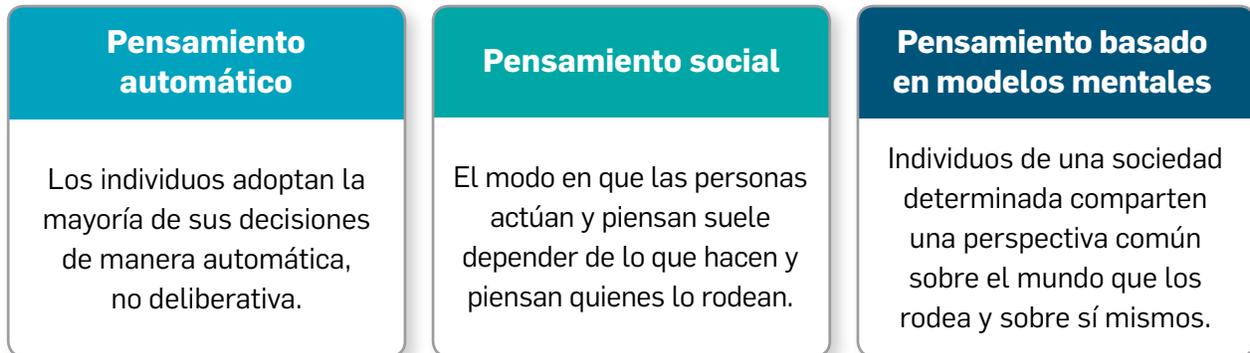
Las personas no suelen ser mecánicas y calculadoras para determinar su curso de acción, por el contrario, son actores maleables, emocionales y muchas veces automáticos, cuyas decisiones se ven afectadas por elementos del contexto, la mente y la cultura (Bicchieri, 2006, 2017; Elster, 2003, 2011; Kahneman, 2011; Knott, 2008; Thaler, 2008).

Un informe del Banco Mundial titulado *Mente, Sociedad y Comportamiento* (2015), recopiló información respecto a lo que algunas investigaciones recientes han encontrado sobre los límites de la capacidad cognitiva de los seres humanos. El mensaje central del documento es que podemos generar mayores beneficios sociales si los esfuerzos se centran en entender y cambiar la conducta humana, con base en los hallazgos de este campo de investigación y gestión.

Basándose en diversas investigaciones y trabajos empíricos en el campo de las ciencias del comportamiento, el informe resalta las fuertes influencias psicológicas, sociales y culturales a las que están sujetas las conductas humanas. Enfatiza en que ha llegado el momento de rediseñar las políticas y la gestión pública en temas de desarrollo, salud, violencia, corrupción, convivencia, educación, entre otros temas, teniendo en cuenta los factores que influyen a los seres humanos. Las políticas y acciones priorizadas y aplicadas anteriormente bajo el principio de "homo economicus" o racionalista, como lo suelen ser las leyes, no han tenido los resultados esperados y se han perdido importantes recursos económicos y sociales en impulsar este tipo de iniciativas. Por tanto, es importante ahora repensar y reformular la gestión pública bajo la guía teórica y empírica de los hallazgos más recientes. En términos generales, el informe del Banco Mundial concluye que los individuos no somos calculadores racionales, sino que se pueden establecer tres principios orientadores para tomar decisiones y que, a su vez, influyen fuertemente el comportamiento de las personas:

## Tres principios orientadores en la toma de decisiones

(A partir del análisis de muchos trabajadores empíricos sobre decisión humana)



Fuente: esquema realizado a partir del informe sobre desarrollo del Banco Mundial de 2015, "Mind, Society and Behavior".

Se sostiene que los seres humanos son maleables y emocionales y sus decisiones se ven afectadas por características del contexto como las normas sociales, las redes sociales locales y los modelos mentales compartidos. Entonces, la mayoría de las veces no se están deliberando los actos, sino que se suele responder de manera automática bajo la influencia de las creencias que se tienen respecto a las personas que nos rodean y por las perspectivas de la realidad que se tienen en un contexto particular. Las personas somos bastante influenciables e instintivas. Estos factores contribuyen a determinar y valorar lo que es deseable para grupos sociales y quienes los integran y, así, actuar de una manera determinada.

El informe indica que estos tres tipos de pensamientos, o modos de pensar, son aplicables a todos los seres humanos; es decir, la influencia de lo psicológico y lo social son generalizables a la población humana (Banco Mundial, 2015). A continuación se describen las principales ideas que cada tipo de pensamiento, e investigaciones asociadas aportan para entender el comportamiento. Se hará énfasis en el pensamiento social, específicamente en las normas sociales desde la perspectiva analítica, pues se ve como un modelo que permite focalizar en uno de los componentes de lo cultural. En esa perspectiva se han dado desarrollos importantes de implementación de acciones y políticas públicas.

1. **El pensamiento automático** se ha desarrollado principalmente desde la disciplina psicológica, enfatizando en los tipos de procesos que desarrollamos los seres humanos para pensar y actuar. Se han dado avances importantes sobre la elección, sobre por qué priorizamos y elegimos algo, los cuales se centran en estudiar preguntas acerca de la racionalidad de los juicios y decisiones que las personas toman (Thaler, 2008). En esta línea sobresalen autores como Daniel Kahneman, quien ganó un Premio Nobel de Economía en el 2002 por incorporar aspectos psicológicos en los estudios de la economía, haciendo énfasis en los juicios que nos formamos los seres humanos y las decisiones que tomamos, sobre todo en momentos de incertidumbres.

Kahneman (2011) se interesó por "el trabajo mental que produce impresiones, intuiciones y multitud de decisiones y que se desarrolla silenciosamente en nuestras mentes" (p. 10). Lo que postula este autor, es que solemos tener dos tipos de pensamientos: un pensamiento rápido, o sistema automático, donde los procesos de la mente son acelerados, intuitivos, asociados a experiencias que se han vivido en el pasado y no suelen requerir esfuerzo mental. Además, poseemos un segundo tipo de pensamiento que es el lento, o sistema deliberativo de la mente, que exige esfuerzo, es reflexivo y está basado en el razonamiento o cálculo. En esta línea es destacable la importancia del sistema automático o pensamiento rápido, que usualmente no se ha tenido en cuenta, aun cuando muchas de las decisiones y valoraciones que hacemos se dan desde ahí (Kahneman, 2011). Saber que respondemos a este tipo de proceso mental, no racional, es esencial a la hora de generar políticas públicas eficientes para intervenir en un problema. Por ejemplo, si se quiere reducir el embarazo adolescente no basta con regalar condones y ofrecer charlas informativas sobre salud sexual y reproductiva, sino que es necesario tener en cuenta que existe un sistema automático de la mente que seguramente hará priorizar, en un momento de pasión, los instintos y el placer, y se reducirá un posible cálculo racional de las consecuencias de no usar preservativos.

Un referente importante en términos de las intervenciones desde este enfoque, es la labor realizada por el Behavioural Insights Team, BIT, en Inglaterra. Se trata de la primera institución de gobierno que fue

creada para aplicar las ciencias del comportamiento en términos públicos, en el año 2010. Lo que buscan con sus acciones es perfeccionar y facilitar los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, apelando a mejorar los resultados con la aplicación de modelos más “realísticos” del comportamiento humano, usando la literatura pertinente de este campo del conocimiento y testeando diferentes herramientas para ver qué sirve y qué no (BIT, 2018).

Una línea de trabajo de esta unidad se focaliza en temas de innovación, incluyendo postulados como los del académico Richard Thaler, autor de Nudge (o “empujón”). Los miembros de este equipo proponen hacer política pública no impositiva, basándose en que adultos y niños pueden estar altamente influenciados por pequeños cambios en el contexto que “empujan” o “impulsan” a tomar mejores decisiones. Thaler (2008) menciona la tarea de los que denomina “arquitectos de elección” (p. 14), quienes tienen la responsabilidad de organizar e intervenir en el contexto donde las personas toman decisiones, como son los servidores públicos. Estos actores pueden generar beneficios y mejorar la vida de otras personas al diseñar ambientes o escenarios amigables, que ayuden a tomar las mejores decisiones, las más fáciles y las más deseables para lo público y lo social. Cualquier aspecto de la arquitectura de elección puede alterar el comportamiento de las personas de una manera predecible, sin que sea necesario prohibir opciones o cambiar significativamente sus incentivos económicos. Sostienen que es importante ir más allá de las prohibiciones o controles legales, al contrario del entusiasmo legalista y, más bien, potenciar los “empujones”, que no son mandatos, a saber: “poner la fruta al nivel de los ojos cuenta como un empujón. Prohibir la comida chatarra no lo es” (Thaler, 2008, p. 6). Lo que se busca es, a partir del reconocimiento de que hay un pensamiento automático, mejorar las opciones y contexto de elección, tomando en cuenta los juicios que influyen en las decisiones humanas.

2. **El pensamiento basado en modelos mentales** hace énfasis en los aspectos simbólicos y cognitivos que se comparten en un grupo de individuos. Enfatiza en los elementos comunes que dan una perspectiva respecto a lo que es importante para las personas en ese co-

lectivo; por ejemplo, cómo se identifican entre ellos y en su entorno. Son los rasgos compartidos los que influyen en lo que las personas perciben e interpretan, llamándoles Modelos Mentales, haciendo referencia a estas creencias compartidas, al aspecto cognitivo de las interacciones sociales que puede llamarse "cultura" y que tiene una enorme influencia en cómo tomamos decisiones, nos comportamos y significamos situaciones (Banco Mundial, 2015). Se trata de esquemas compartidos de creencias que tienen significados específicos en cada contexto. A saber el concepto de familia puede variar considerablemente en diferentes países y, desde ahí, desprenderse diversas políticas públicas y programas asociados que permitan o prohíban, por ejemplo, el matrimonio entre personas del mismo sexo.

En términos prácticos, este tipo de pensamiento indica que puede ser necesario influir no solo en los aspectos cognitivos de las decisiones de individuos en sus grupos, sino también en las prácticas sociales. Acá los desarrollos desde la antropología cognitiva son útiles, pues enfatizan cómo y qué significa algo para las personas en un escenario concreto, con vivencias específicas y desde marcos interpretativos que son resultado de experiencias anteriores que han tenido en la vida (Rodríguez, 2005). Lo cultural, es visto como "redes de significado, ideas, creencias, o conocimientos que nos habilitan para comprender las situaciones, interactuar con otros, planear, realizar y evaluar acciones propias y ajenas; entonces la cultura es un fenómeno social limitado por procesos psicológicos de cognición y aprendizaje" (Rodríguez, 2005 p. 403 sobre D'Andrade, 2001). Estos enfoques son insumos centrales para entender mejor la relación entre cultura y acción.

En términos de las intervenciones, hay referentes importantes que resaltan el papel que tienen los medios de comunicación y sus productos. Existen referentes que utilizan la exposición a programas de ficción, como series de televisión, para promover cambios en los modelos mentales. Por ejemplo, en Nicaragua la organización *Puntos de Encuentro*, bajo la premisa de que el desarrollo y el cambio social también cruzan por las actitudes, valores y comportamientos de las personas, ha desarrollado diferentes acciones como la realización de series televisivas —*Sexto sentido* y *Contracorriente*—, en las cuales se

mezcla un formato comercial (telenovela) con historias que invitan a las audiencias masivas, específicamente a los jóvenes, a cuestionar sus realidades y tomar acciones para el cambio social en temas de violencia (Puntos de encuentro - ONG). Este es un ejemplo de una corriente que busca educar y generar cambios sociales a través del entretenimiento (*Edutainment*) (Singhal, Cody, Rogers, Sabido, 2008). Educar por medio de la diversión que pueden producir las películas, los videojuegos, las canciones, etc.

3. **El pensamiento social** es el último principio orientador de la toma de decisiones que referencia el Banco Mundial (2015). Este tipo de pensamiento es de particular interés en términos de política y gestión pública para aterrizar el concepto de "Cultura y Cambio Cultural", puesto que hay propuestas teóricas y modelos sólidos de gestión acordes con sus postulados. Según esta línea, las personas son "animales" sociales que responden a la influencia de las preferencias de un grupo social, a las redes sociales, a las identidades sociales y a las normas sociales. Enfatiza en el hecho de que a las personas, en su gran mayoría, les importa lo que hacen quienes están a su alrededor y el modo en que encajan en su grupo; incluso, a veces imitan la conducta de otros de manera casi automática (Banco Mundial, 2015). La sociabilidad, es decir la disposición y tendencia de los seres humanos a asociarse y preocuparse por los otros, muestra que no solo las motivaciones materiales son importantes para las decisiones y acciones que toman los individuos. Las preferencias y creencias de un grupo generan influencias sociales que pueden llevar a grupos de personas a generar patrones colectivos de comportamiento (Bicchieri, 2016).

Por ejemplo, una investigación desarrollada por Deborah Prentice y Dale T. Miller (1993) develó que había ignorancia pluralista con relación al consumo de alcohol en jóvenes de la Universidad de Princeton y que esto afectaba el comportamiento, en este caso, en el consumo de alcohol de los estudiantes. La ignorancia pluralista es una percepción errónea sobre lo que se cree es una norma social en un contexto próximo, sobre lo que se cree es común. Esto sucede cuando "la mayoría de los individuos falsamente asume que la mayoría de sus pares se comportan o piensan diferente, cuando en realidad son similares" (Berkowitz, 2004). En el caso de la Universidad de Princeton, lo que

sucedió es que la mayoría de los estudiantes encuestados prefería algo distinto a aquello que creía que pasaba en su grupo, pero terminaban actuando según lo que creían era común. Es decir, que los estudiantes creían estar más en desacuerdo con el consumo y manejo de alcohol en el campus que el estudiante promedio. La mayoría pensaba que sus compañeros, e incluso sus amigos cercanos, aceptaban más el consumo excesivo de alcohol mientras que ellos no se mostraban a gusto con esto pero terminaban aumentando su consumo (Prentice y Miller, 1993).

El ejemplo anterior muestra cómo las normas informales de grupo y los significados socialmente compartidos, así como las redes sociales de las que formamos parte, guían a las personas hacia patrones de comportamientos colectivos.

Investigaciones sobre los microfundamentos sociales de la acción han evidenciado que existe un componente primordialmente social en la toma de decisiones y en ello resulta esencial estudiar a los “otros” en relación con las preferencias (Elster, 2003; Bicchieri, 2006; Mackie, 2015), incluyendo el deseo innato humano de tener un estatus social, las tendencias para identificarse con los grupos y ayudar a otros, y las tendencias a cooperar con otras personas.

## **Normas sociales como un modelo para entender el comportamiento humano y como propuesta para aterrizar los componentes culturales en la gestión pública.**

La teoría de las normas sociales es indispensable para entender cómo los individuos se comportan en sociedad y es una propuesta que permite aterrizar de manera concreta eso tan amplio que se suele llamar cultura. Según esta teoría, el comportamiento humano se orienta, en gran medida, por expectativas y representaciones que tenemos de los comportamientos y las creencias de los demás (de las personas que nos rodean). Son reglas informales que se crean a partir de la interacción de las personas

y que influyen en comportamientos específicos, puesto que no suceden en un vacío social; es decir, suceden en un contexto cargado de creencias y preferencias compartidas por las personas en situaciones específicas. El contexto, específicamente las creencias asociadas a las personas de ese ambiente cercano, influye en cómo actúan los seres humanos (Banco Mundial, 2015).

El concepto y teoría de las normas sociales, ofrecen una explicación consistente de los mecanismos culturales que llegan a motivar el comportamiento. La intención es mostrar que las normas sociales proveen un modelo cultural enfocado en las situaciones para entender el comportamiento humano, enfatizando en las influencias que tienen creencias y percepciones específicas, es decir significaciones culturales sobre cómo *otros* miembros de nuestro grupo social piensan y actúan (Bicchieri, 2016). Por ejemplo, son útiles para entender cómo las percepciones sobre corrupción entre los servidores públicos de Colombia pueden llegar a validar comportamientos no legales, pues “todo el mundo lo hace” e incluso “eso es lo que debo hacer” para lograr resultados deseables.

Hay una amplia variedad de definiciones y aproximaciones al concepto de las normas sociales en las ciencias humanas. El concepto ha sido usado frecuentemente en diferentes disciplinas del campo de las ciencias sociales, se ha vuelto prioritario para la sociología, la psicología, la antropología y la filosofía (Güell y Sánchez, 2007). A pesar de su importancia, no hay un consenso en cuanto a cómo definir y las características del concepto, pero se está de acuerdo en que estas normas informales están relacionadas con motivaciones reguladoras que pueden influenciar en la conducta.

En este caso, el concepto de norma social se aborda desde la tradición empírico analítica, que busca generar mecanismos explicativos de manera deductiva, a partir de las acciones humanas y de las relaciones que se van vinculando entre unos y otros. Es decir, desde una aproximación que se ocupa de explicar fenómenos sociales, detallando de forma clara y precisa, los mecanismos mediante los cuales la realidad social a estudiar es producida. Esto es importante para delinear las diferencias con otros enfoques, puesto que el concepto de normas sociales se ha estudiado desde diversas miradas y líneas académicas. Esta perspectiva

contrasta con otros abordajes en los que prima el análisis en las ciencias sociales desde el relacionamiento de fenómenos de la vida social a un nivel más abstracto y macro, donde miradas y análisis de cobertura general aspiran a dar las explicaciones de lo que se estudia (Elster, 2003; Hédstrom, 2006).

Una definición de las normas sociales puede darse a partir de la propuesta de Cristina Bicchieri (2006), quien provee una definición que integra las perspectivas de la psicología social, de la economía y aportes de la filosofía. Desde dichas perspectivas llegó a modelos a partir de la teoría de juegos y desde entender las normas como mecanismos psicológicos de la mente que son activados cuando suceden dos cosas precisas, cuando surgen expectativas con relación a los otros: creencias respecto a aquello que los demás hacen y sobre lo que se cree los demás esperan o piensan “que yo debería hacer” (Guillot, 2013).

Entonces, las normas sociales son un patrón de comportamiento que las personas siguen cuando comparten creencias de dos tipos específicos (Bicchieri, 2006; Bicchieri y Muldoon, 2011):

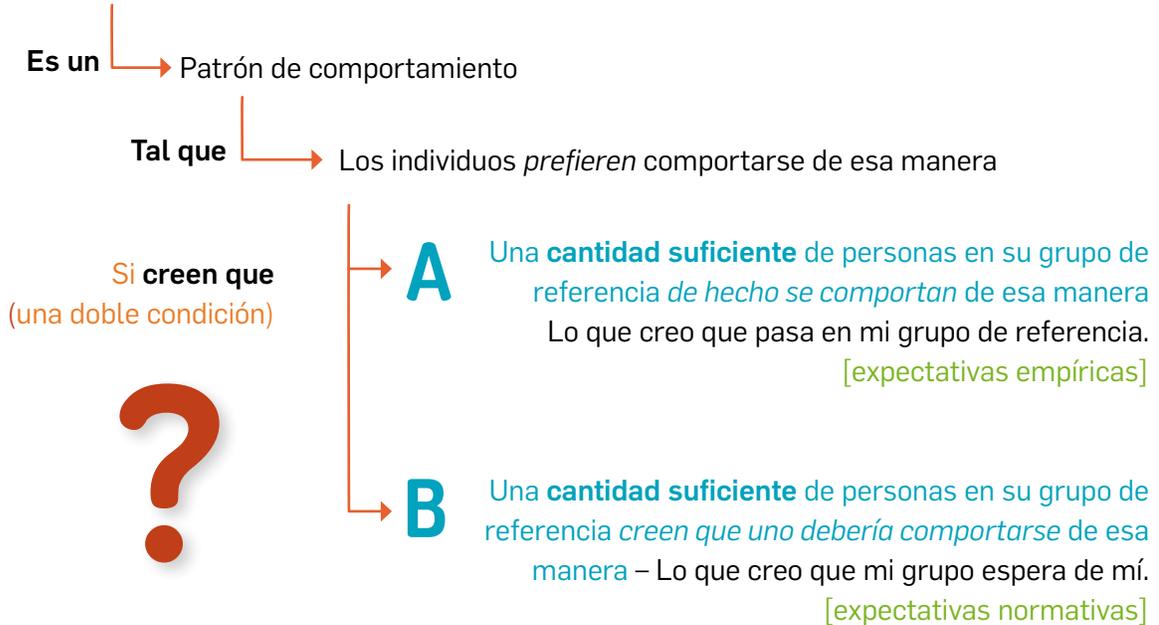
- La creencia de que una porción lo suficientemente grande de la población se comporta de cierta manera. Este tipo de creencia recibe el nombre técnico de *expectativa empírica*.
- La creencia de que una porción lo suficientemente grande de la población cree que uno debería comportarse de cierta manera y que, por ello, están dispuestos a regular socialmente tal comportamiento (positivamente con reconocimientos en forma de admiración, reputación o confianza; o negativamente en forma de sanciones informales relacionadas con el rechazo o la desconfianza). Este tipo de creencia recibe el nombre técnico de *expectativa normativa*.

Hay diferentes tipos de comportamientos colectivos que responden a diversas causas, en este caso para poder determinar que se trata de una norma social es esencial el rol que tienen las expectativas empíricas y normativas en relación con el grupo de referencia.

Ahora contamos con una comprensión muy precisa, soportada en evidencia empírica, de las normas sociales

Gracias al trabajo de Cristina Bicchieri (2006, 2012)

### Una norma social



Este gráfico fue realizado por Guillot (2012).

Las normas sociales son las creencias respecto a lo que los otros hacen, y respecto a lo que se cree los demás esperan que uno debería hacer, lo que normalmente guía las acciones de una persona en su contexto social (Mackie, 2012). Acá hay que aclarar la importancia que cobra el grupo de referencia, pues esos “otros” que se mencionan en la definición son el conjunto de individuos que nos importan al momento de tomar decisiones.

En este marco, Jon Elster (1989) ha sido un teórico fundamental que complementa la postura de Bicchieri, pues además de una clasificación de las normas sociales, introduce la influencia de las emociones. Enfatiza que las normas están sujetas a sanciones sociales que suscitan emociones, las cuales son relevantes para seguir, o no, una norma.

Una característica importante de las normas sociales, que las diferencia de normas morales, es que las sociales son condicionales. Dependen de comportamientos y creencias que se tengan sobre los demás, es decir que nuestra preferencia para obedecerlas depende de las expectativas de cumplimiento colectivo. Un ejemplo puede ser tomar alcohol en una fiesta porque los demás lo hacen; o no parar en el semáforo en rojo en Colombia, pero sí hacerlo en Estados Unidos porque está la creencia de que allá sí respetan las señales de tránsito. Las normas sociales son lo que se considera como una acción típica, apropiada o adecuada, en donde la interdependencia entre los individuos de un grupo es central y donde se mantienen estas normas por expectativas que son recíprocas entre los mismos.

En este punto es importante señalar algunos elementos en relación a por qué se sigue una norma social.

En esta teoría, el rol que tienen los factores situacionales, del contexto, son centrales para analizar por qué una norma social se activa y no otra; es decir, por qué se puede aumentar en ciertos casos el efecto de las expectativas empíricas y normativas.

La teoría postula que lo que más hacemos es seguir reglas de comportamiento que prescriben el curso de la acción en una situación específica, por medio de hábitos, roles y normas. Respecto a las reglas de comportamiento que se priorizan y activan en determinada situación, esto se da por la influencia de la interacción externa, por factores de las situaciones y procesos de categorización internos que van dictando cómo actuar. Se activan modelos mentales en los cuales comparamos situaciones, la actual y las que hemos vivido en el pasado, y activamos comportamientos que podemos considerar normales para una determinada situación. Estas comparaciones se dan por medio de categorizaciones que usamos accediendo al nivel cognitivo. Categorizamos experiencias y así actuamos por medio de lo que Bicchieri (2006, 2017) llama guiones (*scripts*) y esquemas (*schematas*):

- **Esquemas:** son estructuras de conocimiento genérico que constituyen la base de nuestro entendimiento del mundo, experiencias, personas, etc. Nos ayudan a interpretar el mundo que nos rodea.

- **Guiones:** son secuencias prescriptivas de acción con niveles variables de especificidad que la gente sigue en situaciones específicas. Son esquemas de conocimiento concretos sobre los eventos; por tanto es el esquema específico de las normas sociales.

Estas dos nociones son útiles en el análisis del comportamiento humano, como lo puede ser su aplicación en el campo de la gestión pública. En este sentido, son fundamentales para analizar esquemas de interpretación y guiones de acción que predominan en el contexto, por ejemplo de la administración pública, y ante temáticas como comportamientos de corrupción o resistencia al cambio. Aplicarlas permitiría una mejor comprensión de la problemática a tratar y diseñar, entonces, mejores herramientas para su cambio.

Estos dos conceptos son claves pues permiten entender por qué se activan unas reglas y no otras. Proveen una ruta heurística donde el comportamiento se guía por “reglas por defecto” que se han almacenado en la memoria y que son activadas por estímulos contextuales (Bicchieri, 2017). Se activa un esquema y seguimos una regla por defecto como parte de nuestras aptitudes sociales aprendidas, que nos permiten saber cómo comportarnos en cada contexto, lo cual solemos hacer por medio de la observación, aprendizaje e imitación del grupo de referencia (Bicchieri y McNally, 2015).

Entonces, las normas sociales son activadas en las circunstancias adecuadas y suelen ser resultado de un proceso no consciente. Seguir las se da como respuesta a estímulos de la situación que hace que nos enfoquemos en actuar siguiendo una norma particular por medio de la inferencia y categorías que hemos obtenido en las experiencias de la vida. Por tanto, las normas sociales son contextos dependientes, pues se activan según sean adecuadas para la situación. Seguir las depende altamente de cómo interpretemos la situación, por medio de nuestros esquemas y guiones, los cuales construimos en el proceso de aprender la naturaleza de las situaciones y contextos, y de manera simultánea, aprendemos qué comportamientos son apropiados, esperados o prohibidos, cristalizando así, normas sociales (Bicchieri y McNally, 2015).

## Referentes institucionales o de gestión pública de las normas sociales

Las normas sociales han sido investigadas desde lo académico y desde instituciones civiles, de gobierno e internacionales. Este enfoque está siendo priorizado por diversas y variadas entidades para promover el cambio de comportamientos colectivos, que en alguna medida resultan nocivos para la vida social. Por ejemplo, UNICEF (Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia) junto con investigadores expertos de las normas sociales, como Cristina Bicchieri y Gerry Mackie, se han enfocado en trabajar, desde esta perspectiva, temas diversos como la violencia hacia niños y adolescentes, la defecación al aire libre, la mutilación genital femenina o el trabajo y el matrimonio infantil.

Se expone a continuación un ejemplo de investigación que invoca la necesidad de aplicar el enfoque de normas sociales en problemáticas de interés público; y un segundo, que evidencia el auge de la aplicación y su vigencia en las administraciones públicas del mundo.

Un primer ejemplo que ilustra esta idea en asuntos de interés público, retoma una experiencia de análisis de la problemática de violencia de pareja, específicamente hacia las mujeres. Lori Heise (2011), reconocida investigadora en temas de salud pública y ex directora del Centro de Violencia de Género y Salud en Reino Unido, realizó un estudio global para revisar la evidencia que se tiene de las intervenciones aplicadas en diferentes países para reducir los niveles de violencia hacia las mujeres, por parte de sus parejas. Para ello, analizó los programas, acciones, políticas o estrategias que han utilizado evaluaciones rigurosas en sus implementaciones, para así ver el impacto de cada programa. Heise (2011) identificó qué ha funcionado, qué no y por qué. Encontró que lo que más se ha gestionado y ejecutado para combatir la problemática son programas y estrategias enfocadas en realizar reformas a la ley y al sistema de justicia y a generar el empoderamiento económico de las mujeres. Estos dos factores se han considerado por parte de donantes, organizaciones del gobierno y civiles, como variables indispensables en las intervenciones. Han sido los enfoques y factores priorizados; por tanto, en su implementación se

han concentrado la mayoría de los recursos. Sin embargo, la evidencia de sus resultados de prevención y disminución fueron encontrados débiles y poco efectivos.

En relación a la insuficiencia o límites de un enfoque legalista, Heise encontró que las campañas y acciones para reformar leyes relacionadas con violencia doméstica han sido las más desarrolladas. Como resultado se ha ampliado la definición legal, con la inclusión de factores psicológicos y financieros. Sin embargo, subraya que el impacto de una reforma legal, como mecanismo teóricamente fuerte (es decir da un horizonte de claridad) para redefinir los límites de lo que se entiende como un comportamiento aceptable o no, no se ha evidenciado como efectivo por los estudios en este ámbito. Es decir, no se ha probado la efectividad de la ley para reducir la violencia de pareja.

Por tanto, en términos de solución de problemáticas públicas, se debe complementar la perspectiva legal o de control. En dicho estudio, la revisión permitió identificar las temáticas que son factores contribuyentes a ser causales de la violencia de pareja. Por tanto, las intervenciones que se centraron en esos factores resultaron tener mejores resultados de prevención y disminución de la violencia, los cuales son: exposición a la violencia durante la infancia, abuso de alcohol por parte de los hombres y normas sociales relacionadas con el género. Las intervenciones que se abordaron desde esos temas tuvieron mejores efectos.

Un segundo ejemplo referencia el auge que ha tenido la aplicación del enfoque de normas sociales, como propuesta de lo cultural y como complemento de lo legislativo. Se trata de un estudio que analiza la aplicación y efectividad desde el uso de normas descriptivas, es decir basadas en expectativas empíricas: lo que yo "creo que otros hacen" en administraciones públicas (Sanders y Wang, 2014). Los investigadores se interesaron en analizar cómo los gobiernos habían aplicado la teoría. Según conocieron, lo que más se ha utilizado es el diseño y difusión de mensajes estratégicos con el fin de inducir comportamientos entre la minoría no conforme, al señalar el cumplimiento de la mayoría con datos precisos que ejemplifiquen esta situación (Sanders y Wang, 2014). Son mensajes que buscan potenciar la expectativa empírica tipo: "85% de los ciudadanos ya pagaron

el impuesto de...". Para comunicar estos mensajes se han utilizado canales de distinta índole como cartas, mensajes de texto, correos electrónicos, entre otros formatos. Las aplicaciones han estado acompañadas de un importante apoyo empírico y experimental en entornos gubernamentales, para poder medir y analizar los resultados de la intervención.

Se han aplicado este tipo de estrategias en el área pública, relacionadas con temas de salud, cuidado del medio ambiente, conservación o ahorro de energía, pago de impuestos atrasados o no pagados, reducción de fraudes y deudas, promoción de donaciones caritativas, donación de órganos, depósitos de basura en lugares públicos, promoción de votaciones y reducción del consumo de alcohol (Moreira, Smith, Foxcroft, 2009).

Los investigadores afirman que sí hay lecciones y aprendizajes en los últimos años a partir de los programas o intervenciones por parte de académicos y quienes diseñan las políticas: publicitar una norma social, empírica o normativa, que sea deseable motiva a los ciudadanos a actuar (Sanders y Wang, 2014). Los mensajes de normas descriptivas se han convertido en herramientas concretas por medio de las cuales se motiva hacia comportamientos que sean beneficiosos a nivel público y de convivencia. Este tipo de herramientas están basadas, como lo vimos con anterioridad, en literatura científica sólida, en la que se argumenta que las personas están fuertemente influenciadas por lo que otros en su entorno hacen. Para ello es esencial contar con información precisa respecto a los mensajes a usar. Sanders y Wang (2014) argumentan que los administradores y funcionarios públicos deben saber más respecto a los parámetros de esta útil herramienta al dar su uso. Se trata de hacer un uso estratégico de la información, que vaya más allá de proporcionar datos del contexto, y que se convierta también en material potente para gestionar el cambio cultural que genere beneficios colectivos.

En términos generales esta sección buscó reconocer y sustentar la importancia de incluir un enfoque cultural en la gestión pública, para complementar la insuficiencia de las leyes en Colombia y para ser congruentes con los avances e ideas que se han dado desde las ciencias del comportamiento. Se justificó por qué es importante integrar un modelo o perspectiva más realista del comportamiento humano en las políticas, acciones

y en el contexto legalista de Colombia, para cualificar y obtener mejores resultados en el sector público.

Esto presenta un reto: que servidores y diseñadores de políticas públicas se integren a un “modelo ecológico amplio del comportamiento humano, que haga un puente entre los determinantes sociales y culturales del comportamiento que tradicionalmente no se reconocen, ir más allá de los incentivos, la legislación y la regulación” (Knott, 2008, p. 15). Incluir esta perspectiva tendrá implicaciones positivas para las habilidades y capacidades de los programas y políticas públicas que se diseñen e implementen. Los programas que respondan a los conocimientos que hoy tenemos sobre el comportamiento van a facilitar y efectivamente promover una gestión pública íntegra, donde se cumple con actos lo que se dice, se promete desde palabras y se armoniza con la ley.

# 2.

**¿Cómo se ha implementado el enfoque de cambio cultural como propuesta de gestión pública en Colombia?**

**En** esta sección se presentan las acciones concretas de implementación del enfoque cultural en el caso colombiano. ¿Cómo se puede, en la práctica, subsanar la insuficiencia de las leyes? ¿Cómo se aterrizan las teorías de las ciencias del comportamiento para cambiar problemáticas de índole social? ¿Cuáles han sido algunas de las experiencias de la aplicación del componente cultural en la gestión pública de Colombia? En un primer momento se presenta un acercamiento a la propuesta de Antanas Mockus, basada en la Cultura Ciudadana como política pública, y la manera en que aplicó el enfoque como política de gobierno desde las alcaldías de Bogotá y principales legados. En un segundo momento se expondrán experiencias en ciudades, entidades y ministerios del gobierno nacional que han incorporado el enfoque cultural, como lo es el Departamento Administrativo de la Función Pública.

## **2.1. Abordaje teórico y conceptual: Cultura Ciudadana, el legado de Antanas Mockus**

Proveniente del mundo académico, un ex rector y profesor de la Universidad Nacional de Colombia llega a liderar la alcaldía de Bogotá en el año de 1994, momento cúspide de cuando la violencia, el narcotráfico y el miedo imperaban en Bogotá; Bogotá era la ciudad más peligrosa de América Latina, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, que recomendaba no viajar allá (Sommer, 2014, p. 15). Luego regresa a esta alcaldía para el período entre el 2001 y el 2003. Antanas Mockus es un ejemplo de anfibio cultural, es decir, “quien se desenvuelve solventemente en diversos contextos y al mismo tiempo posibilita una comunicación fértil entre ellos” (Mockus, 1994, p. 127). Para desarrollar su labor introdujo elementos pedagógicos, teóricos y académicos al mundo de la gobernanza y el servicio público, mezclando mundos aparentemente distintos; el arte como inspiración y herramienta para interrumpir la cotidianidad, por ejemplo, fue un elemento central de su gestión. Es por eso que ha sido reconocido como uno de los principales referentes en este campo. Doris Sommer (2014), profesora de artes y humanidades en la Universidad de Harvard, lo refiere como “un

alcalde que se convirtió en artista e intérprete para revivir una gran ciudad de arriba hacia abajo" (p. 2). Una de las tesis principales de Sommer (2014) es que es necesario unir la interpretación que normalmente se vincula y desarrolla desde el arte, o a sus actividades asociadas, para así refrescar la vocación y entendimiento de lo cívico en la educación humana y, unido a ello, en el volvernos ciudadanos.

Es decir, Mockus introdujo elementos pedagógicos y artísticos para reinterpretar la administración pública, específicamente para innovar en la promoción de la participación y responsabilidad ciudadana. De esta manera, logró importantes resultados de gestión en el ámbito de la violencia y la movilidad de Bogotá. Mockus mostró ser un camaleón al adaptarse a diferentes escenarios y traer con él aprendizajes de cada uno de ellos, y al ser un intérprete que permitiera hacer puentes, por ejemplo, entre lo académico-teórico y el gobierno de una ciudad; "aprovechó su gran vocación y experiencia pedagógicas para ponerlas al servicio de sus programas de cultura ciudadana. Sabía que lo emocional —no lo intelectual— es la precondition para generar procesos de reflexión y diálogo" (Patiño, 2009, p. 184).

Los cimientos de lo que se conoce como Cultura Ciudadana fueron generados por Antanas Mockus durante sus dos alcaldías. Con su equipo logró consolidar avances a nivel conceptual; así como formular, aplicar y llevar a cabo la gerencia de políticas públicas desde esa propuesta. Su gestión resulta ser un referente central de lo cultural en la administración pública, al nivel del diseño de políticas públicas, acciones concretas para implementar, instrumentos de medición como la Encuesta de Cultura Ciudadana y de una propuesta teórica sobre el tema (Patiño, 2008).

El concepto desde su nacimiento se ha desarrollado y asociado, principalmente, al ámbito de la gestión pública; sin embargo, en los últimos años se ha ido ampliando a otros contextos, como lo son el cambio de comportamientos en empresas, ámbitos educativos, desarrollos tecnológicos, entre otros. Desde sus orígenes lo que ha buscado es promover la corresponsabilidad entre ciudadanos, entre servidores públicos y entre ciudadanos y servidores. Una primera definición textual de Cultura Ciudadana se plantea en el plan de desarrollo del primer gobierno (1995-1998) de la alcaldía de

Mockus, llamado *Formar Ciudad*, y se entiende como la "columna vertebral" del plan. Cultura Ciudadana es concebida entonces como:

"El conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permiten la convivencia y generan sentido de pertenencia. Incluye el respeto al patrimonio común y el reconocimiento a los derechos ciudadanos y a los deberes frente al Estado y a los demás ciudadanos" (Alcaldía de Bogotá, 1994, p. 35).

## Características de Cultura Ciudadana

Como se ve en la definición, se podría decir que Cultura Ciudadana es un grupo de creencias, preferencias y comportamientos compartidos que surgen de la interacción entre ciudadanos, que buscan promover formas sanas y no violentas de relacionarse entre ellos, con lo público y los espacios que habitan. Se comprende principalmente como un enfoque de políticas públicas, pero es también una base conceptual que busca promover el bienestar de la ciudadanía y la democracia en las ciudades, enfocándose en transformar los comportamientos de las personas que habitan una ciudad, sus servidores públicos y gobernantes (Murrain y Ruiz, 2012, p. 5). Se trata de una propuesta que prioriza la generación de cambios desde la transformación de los comportamientos de las personas, y para ello se basa en la idea de que las personas se regulan en sus acciones por tres mecanismos o sistemas:

Ley, moral y cultura (Mockus, 1999, p. 7).

1. **Ley:** forma legítima de regulación a ciudadanos y servidores, directa y explícita, pues ha sido acordada previamente. La ley contiene mecanismos, procedimientos de coerción y control para buscar, en teoría, la convivencia, así como el buen funcionamiento. Acá la fuente de autoridad es la constitución, lo legal.
2. **Moral:** son las creencias que ya se han internalizado en el individuo, son una guía de preferencias personales asociadas a emociones o deberes morales, propios de su conciencia. Acá la fuente de autoridad es la propia persona, influenciada por los padres y maestros.

3. **Cultural:** son los aprendizajes apropiados por los grupos que comparten creencias, expectativas y preferencias, las cuales terminan regulando acciones del colectivo. Acá la fuente de autoridad es el pasado o la comunidad bajo la influencia de pertenecer al grupo, lo cual puede variar según el contexto.

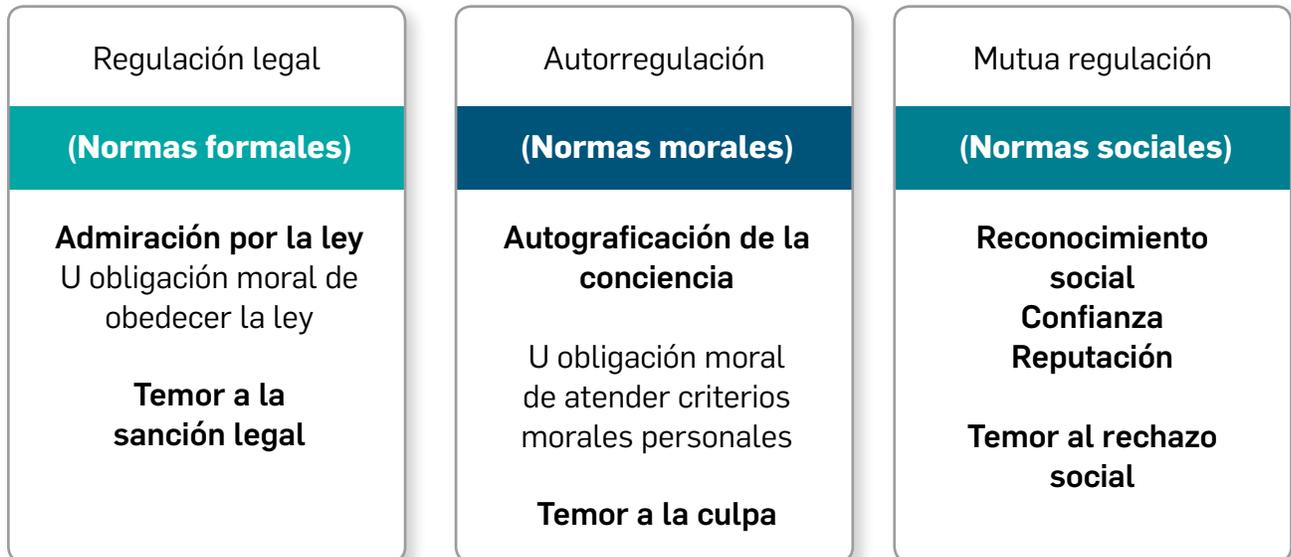
Los elementos expuestos, se entienden como sistemas reguladores del comportamiento o sistemas normativos (ley, moral, cultura) en el marco de un grupo social, como puede ser la ciudad. Son entonces formas de regulación jurídica, cultural (colectivo) y moral (individual), regulaciones que permitieron “formular la hipótesis del “divorcio entre ley, moral y cultura”: carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales y aprobación cultural y/o moral de acciones ilegales. Esta hipótesis permite describir o interpretar de manera precisa dificultades claves de la convivencia” (Mockus, 1999, p. 7). Muchas veces lo que sucede es que la ley está encaminada a promover convivencia, como lo puede ser un código de policía que busca prohibir las riñas en el espacio público, pero hay normas morales y normas sociales asociadas, como el ser hombre por medio de la demostración de la fuerza, que van en contra del planteamiento legal.

En términos de gestión se trata de complementar las normas sociales y las morales con las reglas formales, como las leyes, pues lo que busca es reducir ese divorcio, o la no armonización de los sistemas de regulación del comportamiento; hacer que lo dicho por la ley vaya en concordancia y coherencia con los elementos culturales y morales de las personas.

Conceptualmente, la armonización se logra promoviendo la regulación de las personas hacia sí mismas y entre ellos, y ahí, resulta esencial analizar los tres sistemas de comportamiento en su contexto específico, ya que como se mencionó son contextos dependientes. Deben verse, además, las motivaciones positivas o negativas asociadas a unas emociones específicas en cada sistema. En la ley, el control legal cuenta con herramientas de coerción del Estado ejercidas por jueces o policías, que pueden motivar a las personas a cumplir las leyes porque gustan de ellas, es decir las admiran, o por temor al castigo que pueden recibir si las incumplen. El cumplimiento con lo moral puede ser resultado de autocontrol o de

convencimiento propio de que lo que se hace es benéfico, generando así autogratificación, o porque es dañino, generando temor o culpa. En lo cultural la motivación de seguir o no una norma social puede estar asociada al miedo a ser censurado o rechazado socialmente o, por el contrario, a ser reconocido y respetado en un grupo (Patiño, 2008, p. 183).

### Sistemas formativos



Esquema desarrollado por Mockus.

## Objetivos de la implementación de Cultura Ciudadana

En el plan de gobierno *Formar Ciudad*, diseñado para aplicarse entre los años 1995 y 1998, lo que se buscaba principalmente era aumentar el cumplimiento de normas de convivencia y el número de ciudadanos que llegan a regular de manera pacífica a otros ciudadanos, para que sigan y cumplan las normas de convivencia. Es decir, esencialmente, estaba enfocado en armonizar comportamientos y creencias de ciudadanos para lograr la convivencia. Buscaba también resolver conflictos desde una visión compartida de ciudad, es decir, una visión común. Este es un elemento central a promover constantemente desde la gestión pública —y del momento central que vive Colombia— el sentir y creer que se trabaja por un bien común, un servicio público colectivo, promoviendo

la sensación de equipo y de "todos estamos en esto", lo cual genera un efecto movilizador importante (Murrain, 2008). Es decir, encaminar acciones pedagógicas para armonizar aspectos culturales y morales, para que se sigan las leyes y se eviten conflictos, desde un trabajo conjunto entre ciudadanos, y entre ellos y servidores públicos. Los siguientes elementos son propósitos centrales de Cultura Ciudadana, y serán guía de posteriores réplicas del enfoque:

1. Que se cumplan las normas.
2. Promover la regulación entre ciudadanos para cumplir esas normas.
3. Potenciar una visión compartida de ciudad, de equipo, para resolver pacíficamente los conflictos.
4. Mejorar la forma en que nos expresamos, comprendemos y regulamos por medio del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

En suma, modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social, por medio de la auto-mutua regulación ciudadana, de la capacitación de funcionarios y del rediseño de algunos espacios o contextos de interacción. Al principio de su alcaldía se evidenció la necesidad de intervenir en comportamientos que, de no ser resueltos, limitarían o serían obstáculos para solucionar problemas urbanos mucho más amplios. Para potenciar esos cambios fue necesario: construir colectivamente una imagen compartida, en este caso de ciudad, para desde ahí promover la comprensión y el respeto de las reglas, generando sentido de pertinencia. Esto ayuda también a promover la participación y la capacidad de los ciudadanos y servidores de concertar acuerdos, fines comunes para resolver conflictos. En segundo lugar era importante enriquecer las formas de expresión, comunicación y de interpretación de los habitantes desde lo recreativo, lo formativo e interpretativo del arte y el deporte.

## Acciones desarrolladas en las alcaldías de Bogotá

Para ejemplificar cómo se lograron los objetivos del plan de gobierno mencionado, se exponen algunos elementos que serían luego un legado para el desarrollo de Cultura Ciudadana en Bogotá, y en otros lugares e instituciones de Colombia, incluso en ámbitos internacionales. En todos los casos se busca transformar comportamientos para generar, como lo menciona North (1990), una mejora en los costos de transacción del desarrollo.

Desde la alcaldía de Antanas Mockus, en el primer período, se desarrollaron seis líneas de acción: tránsito o movilidad, espacio público, aseo y servicios públicos domiciliarios, imagen de ciudad, funcionario ciudadano, seguridad y convivencia.

El primer período se destacó por actividades y programas que buscaban romper las rutinas de las personas en escenarios específicos, para ejemplificar o resaltar el comportamiento que se quería transformar; es decir, señalar el comportamiento entendido como indebido, para contrastar de manera creativa con uno deseable. Se diseñaron e implementaron diversas acciones que tuvieron importantes cambios en temas como el ahorro de agua, pago de impuestos, convivencia. Sin embargo, sus principales resultados se condensan en el tema de los homicidios y la violencia; ya que se redujo la tasa anual de homicidios de 72 (1994) a 51 por 10.000 habitantes (1997), y las muertes violentas causadas por accidentes de tránsito, pasando de 25 a 20 por 100.000 habitantes en el mismo período (Mockus, 1999).

Para ejemplificar y entender mejor los resultados obtenidos, se describen a continuación ejemplos de los tipos de acciones desarrolladas desde el enfoque, específicamente las que buscaban resolver las altas tasas de accidentalidad por cuestiones de movilidad en la ciudad.

- **Mimos y cebras reguladoras**



<http://www.revistacodigo.com/arquitectura/ciudades-radicales-justing-mcguirk-alejandro-aravena-activismo-politico/attachment/mimos1-2/>

La intervención tenía el objetivo de mejorar y promover una sana convivencia entre peatones y conductores de vehículos. Así mismo, buscaba hacer cumplir las reglas de convivencia en la vía para proteger la vida de la ciudadanía.

Como parte de la acción, los policías fueron sustituidos por mimos, quienes se encargaban de controlar el tránsito a través de mímicas y actuaciones. Con ello se lograba que los conductores que estacionaban en la cebra y obstruían el paso peatonal, tuvieran vergüenza o pena de la infracción. Se buscaba que los mimos y el respaldo de la gente rechazando la obstrucción de la cebra, hicieran reaccionar al conductor para corregir su falta. La multa por parte de un policía era la última opción.

- **Tarjetas reguladoras**

Las tarjetas ciudadanas tenían el objetivo de que los ciudadanos se regularan entre sí cuando se daban comportamientos no deseados, sobre todo en temas de movilidad. Las personas que conducían,

incluso peatones, tenían estas tarjetas consigo para felicitar o reprochar según el comportamiento de otras personas en la movilidad.

Cada tarjeta tenía dos lados: uno rojo, con un dedo pulgar hacia abajo para indicar reproche, y uno blanco, con un dedo pulgar hacia arriba para indicar un reconocimiento positivo. Esta fue una herramienta para rechazar o felicitar comportamientos de otras personas en las vías y, evitar así, el comienzo de conflictos. Las tarjetas fueron reparadas masivamente por la ciudad de Bogotá.



<https://www.vibra.fm/vibra-fm/noticias/lo-que-extranamos-de-la-cultura-ciudadana-de-mockus.html> La ley zanahoria

Esta acción se enfocó en el sistema legal. En su período de alcaldía se priorizó la relación que tenía el consumo de alcohol y la alta cantidad de muertes en accidentes de tránsito. El 49% de las muertes en movilidad estuvieron asociadas con altos niveles de alcohol (Mockus, 1999). Por tanto, se decretó que los bares y establecimientos nocturnos en donde se tomaba alcohol se cerrarían a la 1 a. m. Este mandato se acompañó de acciones de índole cultural como:

- **Entregue las llaves:** si una persona había ingerido alcohol se promovía que entregara las llaves a alguien que estuviera sobrio para que se encargara de conducir. Esto es un ejemplo de acupuntura cultural, de focalizar en un comportamiento concreto.
- **Conductor elegido:** se promovía que dentro de un grupo de amigos que salieran a tomar en un bar o discoteca en la noche, se eligiera una persona que sería la encargada de manejar al regreso.

- **Estrellas negras**

Se trata de una acción que se desarrolló en la segunda alcaldía (2001-2003). En este caso se retomó un elemento que ya era una práctica simbólica de la comunidad: las cruces en las carreteras que indican que en ese lugar ha muerto una persona por un accidente de tránsito. La idea se retomó, para enfocarla en el espacio urbano de Bogotá, colocando en vez de cruces estrellas negras que sirvieran como recordatorio; como una ligadura previa que motivara a seguir las reglas de tránsito. Lo que buscaba era reducir el índice de accidentalidad vial de peatones. Varias veces el alcalde fue transmitido en medios de comunicación masivos lamentando la pérdida de una vida frente a una estrella de la ciudad. Se estima que hubo una reducción del 36% en la accidentalidad.



<https://miblogota.com/2015/07/15/mockus-el-inspirador-de-las-estrategias-vision-0-en-el-mundo/estrellas-negras-zorra/>

Lo anterior muestra ejemplos de acciones que buscan reducir los accidentes de tránsito, mejorar la movilidad y promover una serie de comportamientos en coordinación con las señales de tránsito, que sean bien vistos por los ciudadanos y que comprendan que portarse acorde a la ley en temas de movilidad es bien visto por el resto. Hay un elemento importante y es que además de comunicar constantemente sobre las acciones, estas se basaban en la interacción de las personas, incluso con el alcalde. Así mismo, combinaban lo legal con lo lúdico y con un conocimiento del contexto y prácticas locales.

Estas son solo algunas de las acciones desarrolladas en la alcaldía que generan gran recordación, así como la llamada “La noche de las mujeres”, en la cual se invitó a que solo las mujeres salieran por la noche y los hombres se quedaran en casa, para reducir los casos de violencia y dejar un saldo pedagógico a los hombres. También fue significativa la acción en la cual Antanas se vestía como el héroe de la ciudad, “Súper Cívico”, buscando regular comportamientos indeseados en la ciudad.

Las reducciones mencionadas en cuanto a cifras de homicidios y muertes violentas en accidentes de tránsito, se deben en parte al impacto de acciones inesperadas que fueran más allá de lo legal, un operativo cuidadoso, resolviendo todos los obstáculos legales y logísticos que hacían difícil el ejercicio de autoridad. Los conductores de automóviles, “a través de las noticias, se dieron cuenta de que la autoridad estaba actuando. La reducción más importante de los homicidios culposos en accidentes de tránsito se produjo precisamente en el período en que se ejecutaron estas acciones” (Bromberg y Gomescasseres, 2008, p. 201).

El 97% de los encuestados a finales de 1997 opinaban que programas de este tipo debían continuar; Cultura Ciudadana fue un proyecto que había nacido con la idea de “ordenar” la ciudad, y se dio un balance y resultados que no se esperaban (Bormeberg y Gomescasseres, 2008, p. 200). Aparte de las reducciones en las tasas de violenciaa y muertes en movilidad, resultados en otros ámbitos muestran que se logró un aporte voluntario del 10% en el pago de los impuestos distritales: 63.000 contribuyentes realizaron este aporte a finales de los 90, frente a los casi 9.000 del 2011.

## Metodologías aplicadas en Cultura Ciudadana

Respecto a las metodologías usadas, algunos elementos centrales fueron la comunicación intensificada, más algunas herramientas traídas del ámbito del arte y del campo pedagógico. Se puede decir que las estrategias y acciones de Cultura Ciudadana combinan pedagogía y persuasión para armonizar las normas legales, morales y prácticas culturales; primero por demostrar los costos del “divorcio”, es decir de que no estén armonizados los tres sistemas y luego por persuadir a los ciudadanos con el fin de que concilien los códigos formales con los informales o el comportamiento (Sommer, 2014, p. 19).

Respecto a la comunicación intensificada, fue un factor central que consistía en la retroalimentación y seguimiento de los cambios planteados respecto a la problemática trabajada, las acciones implementadas y los indicadores asociados. Era una comunicación abierta, constante, liderada por el alcalde, y apelaba a la sinceridad junto con una interacción más intensa, más tipo “cara a cara” con los ciudadanos.

Sobre el uso del arte, fue un recurso en la gestión de lo público que en este caso contribuyó a la interrupción de un hábito (Sommer, 2014) de lo cotidiano y con ello a transmitir un mensaje de manera distinta, por ejemplo, usando mimos para que ayudaran a reinterpretar las faltas de conductores en las vías. Esto permite suscitar emociones que motivan la participación y el deseo de involucrarse en acciones por el cambio cultural.

En cuanto a lo pedagógico, una de las premisas centrales fue lo que Basil Bernstein (1985) denomina pedagogía invisible. Se caracteriza por manejar los criterios y el modo en que estos se transmiten de manera implícita. Es decir, promover el aprendizaje colectivo y horizontal sin utilizar una figura autoritaria que ejerza un control directo y coercitivo. En este caso, por medio del juego y la mutua regulación entre ciudadanos, con las tarjetas de movilidad por ejemplo, se potenció un aprendizaje encaminado a una mejor convivencia. A nivel metodológico fue importante gestionar de manera adaptativa y creativa, teniendo en cuenta las realidades y características del contexto.

## Legados de las alcaldías centradas en Cultura Ciudadana

Para cerrar este apartado sobre las experiencias de las alcaldías de Antanas Mockus, como un período que cimentó bases relevantes de cambio cultural en la administración pública, se exponen a continuación algunos de los principales legados de Cultura Ciudadana.

- **Cultura Ciudadana como proyecto de política pública.**

Se puede decir que Cultura Ciudadana es un planteamiento de un ideal de sociedad, una propuesta teórica de cómo concebir el mundo social y es, así mismo, un enfoque de política pública que busca promover o aumentar el bienestar de unos grupos sociales, enfocándose en incentivar cambios de comportamiento colectivo de los ciudadanos. Busca promover la participación y la corresponsabilidad de los asuntos públicos, en donde gobernantes, servidores públicos, instituciones formales y ciudadanos son responsables de gestionar actitudes y comportamientos sanos para el buen convivir y el funcionamiento a partir de la cooperación. Cultura Ciudadana no es una receta, un paso a paso establecido, sino que es un enfoque, una forma de aproximarse; combina lo lúdico con lo legal y tiene en cuenta las condiciones del contexto, las creencias y preferencias locales.

- **El aprendizaje y la evidencia de que no es un enfoque débil, limitado a problemas suaves.**

Las experiencias de las alcaldías muestran que si se prioriza como un eje central de la administración pública, resulta ser un enfoque sólido para reducir problemáticas serias como son los homicidios o las muertes por accidentes viales. La mala interpretación de las acciones, de un “rol puramente “simbólico” y marginal, que algunos le darán a las acciones y programas de Cultura Ciudadana puede deberse a una distorsión —o una mala interpretación, al menos— de lo que está en juego. De ahí que sea necesario explicar su enfoque general, dejar en claro sus herramientas, sus propósitos fundamentales y sus

alcances. Y ante todo, aclarar lo que se entiende aquí por cultura” (Mockus, Murraín y Villa, 2012). Cultura Ciudadana responde a un enfoque teórico y a estudios sólidos, con algunos argumentos desde las ciencias del comportamiento, las cuales profundizan en el papel que tiene lo “simbólico” y cultural en las acciones humanas. Problemas en temas de convivencia, como pueden ser las riñas o los conflictos de las bandas de crimen organizado, se pueden llegar a entender como problemas “fuertes” que en los dos casos contienen elementos culturales, es decir, creencias, preferencias y experiencias compartidas, que los favorecen y promueven. Los resultados del trabajo de las alcaldías en las cuales se priorizó el enfoque de Cultura Ciudadana es una prueba de ello.

- **La Encuesta de Cultura Ciudadana**

Las acciones de gobierno se enfocaron en conseguir los cambios propuestos y, para ello, era importante diagnosticar con precisión la dimensión cultural de las problemáticas a intervenir y medir los cambios posibles que se obtuvieron gracias a las acciones implementadas. Era preciso tener en cuenta la realidad del contexto local y contar con información organizada que permitiera priorizar y focalizar en qué se iba a trabajar para transformar prácticas sociales, y así mismo medirlas (Murrain, 2008). Se creó entonces un instrumento de medición, la Encuesta de Cultura Ciudadana. El instrumento, más allá de centrarse en indicadores tradicionales que buscan medir directamente un comportamiento, medía temas de construcción de ciudadanía. Empezó como un instrumento línea base para medir las estrategias, pero ha ido evolucionado en diferentes versiones. Actualmente está enfocado en diagnosticar comportamientos, percepciones, creencias, preferencias y expectativas en ámbitos de confianza, tolerancia, solidaridad, identidad colectiva, sentido de pertenencia, violencia intrafamiliar, justicia, seguridad, espacio público y tránsito. La encuesta es una de las principales herencias de la Cultura Ciudadana (Bromberg y Gomescásseres, 2009).

## 2.2. El enfoque cultural en Bogotá entre 2005 – 2015 y referentes en otras ciudades de Colombia

Las alcaldías de Antanas Mockus se caracterizaron por una gestión pensada en términos de cultura ciudadana. Posterior a ello, aunque no ha sido el eje central de toda una administración en Bogotá, sí se han preservado algunos de sus aprendizajes. Como lo menciona un texto creado por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de la ciudad —en donde se presenta un estado del arte del componente cultural en las políticas públicas formuladas en la capital colombiana en el período de 2005 a 2015—, en su mayoría la gestión y políticas han incorporado el componente de cambio desde lo cultural, aunque no recibiera el nombre específico de Cultura Ciudadana (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014). El documento resalta algunas acciones específicas que se diseñaron bajo esta mirada, como lo son: *Amar es desarmarte*, que promovía la reducción del porte de armas, y *Conmuévete* que incentivaba el uso colectivo del auto particular.

La influencia de pensar la gestión desde un enfoque cultural, se ha visto también reflejada en términos formales, en leyes o políticas públicas. El documento reitera que “son varios los Acuerdos Distritales que han definido lineamientos de formulación de diferentes políticas en donde ya se reconocía la importancia del componente cultural, particularmente del cambio de imaginarios” (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014, p. 3). El enfoque o mirada de lo cultural para resolver problemas públicos y sociales sí ha estado presente en los gobiernos posteriores al de Mockus. Ejemplos de acuerdos que incluyen este enfoque son Lineamientos de política pública: de Juventud en el año 2005 (acuerdo 159), que enfatiza en promover una cultura de paz y reconciliación; Promoción de la convivencia pacífica y la resolución pacífica de conflictos con participación de la mediación, Justicia para la Paz en el Distrito Capital en el año 2009 (acuerdo 414); creación de Casas de la Cultura en el año 2010 (acuerdo 448), las cuales buscaban ser nodos de organizaciones que crearan y promovieran procesos culturales y sociales, encaminados

al bien público y colectivo. Esto por mencionar solo tres de las citadas en el documento, que reiteran la vigencia de lo cultural, por lo menos en los lineamientos de política pública. El estado del arte revela que entre 2005 y 2015 se identificaron 36 políticas públicas distritales, siendo el año 2011 el de mayor actividad con un total de 11.

En cuanto a los temas, antes la prioridad de incluir este enfoque era sobre todo en los campos de educación y salud, pero se ha ido expandiendo a otras áreas. Muestra el estudio que aunque la mayoría de las veces las políticas que se formulan tienen un enfoque de derechos, "se ha reconocido el valor e impacto del componente cultural en la gestión pública" (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014, p. 9).

En el documento se aclara que aunque el concepto de Cultura Ciudadana no se mantiene vigente como tal, sus postulados y el enfoque de lo cultural sí ha estado presente a lo largo del período del 2005 al 2015. De ahí la reflexión sobre lo legal y el cuestionamiento acerca del éxito o efectividad de lo que se ha planteado. Acá de nuevo pareciera que hay una tendencia a aspirar solventar todo en términos formales, lo cual es importante, pero es necesario que dichas políticas públicas se aterricen en acciones concretas con el enfoque adecuado. Por ejemplo, el texto afirma "que cada política y sector administrativo asume el cambio cultural según sus propias necesidades" (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014, p. 1); ahí es necesario generar un piso común, unos mínimos conceptuales, pues de lo contrario se podrían estar generando acciones y políticas con miradas distintas en relación a lo cultural y, sobre todo, respecto a los instrumentos de cambio.

El informe de investigación de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá concluye que la ciudad apropió e institucionalizó los instrumentos de política pública con un enfoque cultural para pensar el cambio, pero resalta que existe un imaginario ciudadano y de servidores públicos de concebir que "la cultura ciudadana se perdió", lo cual, según el documento de la SDCRD tiene que ver con el nombre que se utiliza, ya que como se dijo no se ha vuelto a nombrar así. Por ello, demuestran con

ejemplos de políticas diseñadas que sí se ha continuado con este enfoque, pero reconocen que se ha perdido la visibilidad masiva de las acciones que se dio en las alcaldías de Mockus, al igual que se redujo el nivel de la efectividad, medición y comunicación de resultados (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2014). Concluyen en el documento que retomar el carácter optimista, darle más visibilidad y articulación a las acciones para que no sean vistas como casos aislados, sería un paso necesario. Insisten en la importancia de verlo como una prioridad, lo cual eliminaría las acciones e intenciones dispersas.

Entonces, lo mencionado con relación a las alcaldías de Antanas Mockus y las posteriores, reflejan la necesidad de que lo legal, las políticas y acuerdos sean acompañados de verdaderos complementos desde lo cultural. Aunque no es posible reglamentar lo cultural, está claro que al ser este tipo de enfoques una prioridad y eje central de la planeación y ejecución de gobierno, es posible ver resultados concretos. Es sustancial verlo no como un elemento adyacente o de diversión, sino como una prioridad de la gestión, pues fue así que se lograron los resultados de la alcaldía de Mockus; "fue un conjunto de programas y proyectos que expresaron la principal prioridad de un gobierno local claramente orientado hacia la convivencia ciudadana, por la vía de un cambio comportamental" (Mockus, 1999, p. 1).

La experiencia de la ciudad de Bogotá influyó en que otras ciudades y municipios del país enfocaran su atención e incluyeran en su gestión la dimensión cultural. En muchos casos se ha instalado una oficina, secretaría o programa encargado de trabajar este enfoque dentro de la administración. Por ejemplo, la ciudad de Medellín creó su propia Secretaría de Cultura Ciudadana y es una ciudad que, cada dos o tres años desde el 2007, aplica la Encuesta de Cultura Ciudadana, un instrumento que ha servido como guía importante para evaluar la evolución y gestión de la ciudad (Corpovisionarios, 2018). Santiago de Cali es otro ejemplo de ciudad que ha incorporado este enfoque, pues ha incluido la perspectiva en temas de movilidad, convivencia, seguridad; entre el 2002 y el 2012,

el gobierno de Cali se planteó un Plan Decenal de Cultura Ciudadana<sup>1</sup> desde la perspectiva de Capital Social e incluyó la realización de eventos como foros de cultura ciudadana y política pública. En 2015<sup>2</sup> se incorporó el enfoque cultural como un eje transversal en la planeación y gestión de la actual administración, que es uno de los pilares estratégicos dentro del Plan de Desarrollo 2016 – 2019, para promover confianza y corresponsabilidad en Cali.

Una experiencia importante de cambio cultural en una ciudad es la de Barrancabermeja entre los años 2009 y 2011. En el 2009 las cifras de violencia intrafamiliar (VIF) en ese territorio eran de las más altas del país —se registraban 560 casos por 100 000 habitantes, mientras en Bogotá eran 347 y en Medellín 243 para el mismo año—. Ante tal situación, se optó<sup>3</sup> por promover una estrategia que fuera más allá de endurecer las leyes para los victimarios. Por el contrario, se desarrolló un diagnóstico, aplicando la Encuesta de Cultura Ciudadana, para luego priorizar con la ciudadanía la problemática que más los afectaba. Como resultado, la VIF fue seleccionada como el problema que más afectaba la ciudad y se manifestó por parte de la ciudadanía una alta disposición a trabajar para revertirlo. Tomando en cuenta las cifras, se focalizó en la violencia de pareja, específicamente la ejercida por hombres a mujeres por ser la que más se presentaba según las cifras. El principal tema trabajado fueron los celos, como una de las variables que más afectaba. De ahí se diseñó y aplicó una estrategia que buscaba atacar el asunto desde diferentes frentes (morales y culturales) y se focalizaron acciones en los hombres, quienes eran los principales victimarios de este tipo de violencia. En el marco de una sola estrategia llamada *Porque nada justifica el maltrato*, se desarrollaron acciones como *Celan*, una línea telefónica de celos anónimos atendida por psicólogos y “destinada a atender problemas afectivos relacionados con celos” (Ariza y Chiappe, 2012, p. 180). Además, se desarrollaron

---

1 Decreto No. 605 de 2002

2 <http://www.cali.gov.co/pazycultura/publicaciones/138986/modelo-de-cultura-ciudadana/>

3 <http://corpovisionarios.org/2013/05/26/bajan-cifras-de-violencia-intrafamiliar-tras-trabajo-realizado-por-corpovisionarios-en-barrancabermeja/>

otras acciones para fomentar el rechazo y la denuncia como el teatro foro, vacunaciones contra la violencia, la red de ciudadanos del buen trato y silbatos para denunciar si se veía un caso de violencia de pareja. Después de 20 meses se logró una reducción global de 46% en lesiones de VIF y de 43% en las de violencia de pareja (Ariza y Chiappe, 2009).



Fuente: Archivo Corpovisionarios.

A continuación, se expondrán algunas experiencias de gestión realizadas desde entidades públicas que han priorizado este tipo de enfoque.

## 2.3. Experiencias en ministerios de Colombia

### Previendo la violación de los Derechos Humanos en Colombia desde un enfoque cultural: lineamientos de política pública y acciones piloto asociadas. La labor del Ministerio del Interior

Vacunas simbólicas para promover el buen trato entre ciudadanos, hombres involucrados en teatro para prevenir la violencia de pareja hacia la mujer, cabinas de reconocimiento positivo entre jóvenes en contexto de pandilla, un kiosco para acordar actividades comunitarias de convivencia y encuentros masivos de la comunidad para comprometerse con el cambio: ejemplos de acciones piloto que se han liderado desde el Ministerio del Interior para prevenir la violación de Derechos Humanos en Colombia y promover la participación de la ciudadanía.

El Estado colombiano debe prevenir que no se violen los Derechos Humanos (DD. HH.) en el país. El Ministerio del Interior<sup>4</sup> tiene, en parte, la misión de hacer cumplir tal deber y en ello reconoce la relevancia de dos factores centrales: la influencia de la dimensión cultural, es decir de creencias y justificaciones negativas que inciden en actos de violación de los derechos, y el papel central de la participación ciudadana para lograr prevenir de manera sostenible los cambios anhelados.

En este contexto, el Ministerio del Interior realizó un convenio con la Corporación Visionarios por Colombia para construir una política de prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). En tal proceso se realizaron diferentes fases, la primera consistió en un diagnóstico de Cultura en Derechos Humanos, el cual incluyó instrumentos cualitativos como visitas de campo, grupos focales y entrevistas semiestructuradas; junto a instrumentos cuantitativos como la Encuesta de Cultura Ciudadana, con un módulo especial en relación a la temática, dirigida a la ciudadanía de tres municipios de alta,

---

4 Convenio de asociación N.º M-670, suscrito entre la Nación – Ministerio del Interior y Corporación Visionarios por Colombia

media y baja violación de DD. HH. La encuesta se aplicó vía telefónica en cinco regiones del país y presencialmente a nueve grupos específicos de poblaciones de interés: Ejército, Policía Nacional, población reinsertada, población desplazada, empresarios, ONG's, población carcelaria, servidores públicos y servidores del sector de Justicia. Fueron aplicadas un total de 5.661 encuestas.

El diagnóstico socializado con expertos del tema, permitió priorizar ejes temáticos para el diseño de una Estrategia Nacional de Cultura en Derechos Humanos<sup>5</sup>. A partir de los resultados más significativos se diseñaron e implementaron cinco acciones piloto que pretendían fomentar la corresponsabilidad y el cambio cultural frente a problemáticas específicas que afectan la violación/respeto de los DD. HH. desde el eje de justificaciones, disposiciones y actitudes.

Las acciones piloto implementadas buscaban generar insumos para el desarrollo de la política pública mencionada, consolidar la estrategia nacional y dar insumos de gestión a las administraciones públicas de los tres municipios seleccionados por su alta, media y baja violación de DD. HH., los cuales fueron, respectivamente: Tunja-Boyacá, Dosquebradas-Risaralda y Tumaco-Nariño. Se implementaron dos acciones transversales que respondían al objetivo general de la estrategia de promover un acuerdo mínimo desde la ciudadanía y el gobierno: el respeto por la vida. También se realizaron tres acciones específicas para cada municipio, según la problemática priorizada en el diagnóstico: en Tunja, la violencia de pareja hacia las mujeres; en Dosquebradas, la violencia entre jóvenes; y en Tumaco lo más problemático eran las altas cifras de homicidio, por lo cual se determinó hacer una entrada estratégica para profundizar en la confianza y la cohesión social. Antes de la implementación de las acciones, se llevó a cabo una validación ciudadana, una operación "toc-toc", la cual consistía en validar puerta a puerta qué tanto creían que era necesario y estaban dispuestos a comprometerse con la problemática detectada en el diagnóstico de cada municipio.

---

5 Ver el producto N.º 5 relativo al "Diseño y propuesta sobre lineamientos para la política pública de prevención de violaciones de Derechos Humanos en la línea de cultura" en el marco del contrato de prestación de servicios profesionales N.º 0000016997 suscrito entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y Visionarios por Colombia.

A continuación se describirán brevemente las acciones realizadas, dado el interés de este documento por enfatizar en acciones concretas, que van más allá de la ley para complementar la insuficiencia de lo legal. Todas las actividades fueron ejecutadas en conjunto con servidores públicos y líderes sociales de los municipios.

1. **Desde ya por la vida** (transversal). Encuentro colectivo y masivo entre ciudadanía y diferentes sectores sociales y de gobierno de los municipios, que buscaba pactar un nuevo comienzo para la comunidad. Pretendía ser una 'Hora Cero' en donde se alinearan expectativas, se expusieran creencias falsas o nocivas vistas en el diagnóstico, se generaran acuerdos respecto a lo importante como comunidad y, desde ahí, legitimar comportamientos positivos que no siempre cuentan con el correlato cultural. El objetivo era generar un espacio con actividades simbólicas y emotivas, que los hicieran interactuar, en las cuales instituciones y sociedad generaran un compromiso por el cuidado de la vida, el respeto a los DD. HH. y el fortalecimiento de un sentido de corresponsabilidad asociado al cuidado del otro. Antes de este encuentro se realizaron discusiones ciudadanas entre diferentes grupos sociales como estudiantes, servidores públicos, entre otros, con el fin de dialogar respecto a las problemáticas, prácticas cotidianas que las afectaban y sobre el rol que tenían como ciudadanos. El día del evento en cada municipio se contó con el liderazgo del alcalde y se realizaron dos actividades centrales: la lectura de un decreto pedagógico por el respeto de la vida, el cual quedó consignado en la alcaldía, y una acción colectiva en donde líderes sociales y personas de la ciudadanía, entre todos, ensamblaron un "armacabezas" (en contraste con rompecabezas), el cual exponía una imagen que despertaba orgullo en cada municipio. La idea era generar un acto metafórico de acción colectiva, en el que el aporte de cada uno contribuyera a cambiar la imagen del municipio. Puesto que al principio la imagen estaba en blanco y negro, y luego cada participante ponía su ficha, se llenó de color y se potenció la idea de 'volverse a mirar'. En los primeros meses del 2014 se realizaron estos eventos en cada uno de los municipios.



Fuente: Fotos del Convenio de asociación N.º M-670 – Armacabezas realizado en Tunja, Boyacá.

2. **Vitamina del Buen Trato** (transversal): Es un procedimiento preventivo que busca desactivar situaciones o emociones que pueden desencadenar en reacciones agresivas en las relaciones cotidianas, entre familiares, compañeros y ciudadanos. El objetivo era generar un compromiso activo de no maltratar y no violentar a otras personas. Esto por medio de un reconocimiento, con la ayuda de un test, de que ellos mismos podrían estar contaminados de actuar violentamente en su día a día. En un segundo momento, se activaba un compromiso de ser portadores de un buen trato y finalmente se les daba herramientas concretas para evitar el maltrato, acompañadas del consumo de una vitamina simbólica que contenía Afecto, Respeto y un tercer componente que debía ser seleccionado por la persona según lo que reconociera le hacía falta para mejorar su trato a otras personas. Este componente se escribía en un carnet, el cual se entregaba como cierre de la actividad y que contenía tips de buen trato. Para la implementación se capacitaron servidores públicos de cada municipio.



Fuente: Fotos del Convenio de asociación N.º M-670 – acción Vitamina BT en Tumaco, Nariño.

3. **Los Berracos del Buen Trato** (Tunja): Acción que utilizaba dos formatos inspirados en la propuesta de teatro foro de Augusto Boal (1980), con el fin de trabajar en el tema de violencia de pareja hacia la mujer. Las acciones fueron:

- **Teatro Invisible:** dramatizaciones en el espacio público sobre la violencia de pareja en el municipio. Los espectadores en un inicio no sabían que se trataba de una actuación, al final se hacía saber que lo era y se generaba una reflexión pedagógica, junto con la entrega de un kit de herramientas para prevenir, controlar y denunciar situaciones de violencia intrafamiliar a partir de la auto y la mutua regulación. Tenía el fin de evidenciar que era un problema vigente y público, así como dar información sobre cómo denunciarla. En el primer semestre del 2014 se realizaron más de 60 intervenciones de este tipo.
- **Teatro Foro:** en un espacio cerrado un grupo de actores escenifica una situación de violencia de pareja típica del municipio. El público tenía conocimiento de que era una actuación, y en este caso era una población determinada: hombres conductores de taxis y buses de servicio público, dado que se identificaron como posibles personas que incurrieran en violencia de pareja. Una vez realizada la escena, se repite una segunda vez pero esta vez los espectadores pueden involucrarse como espect-actores (Boal, 1980), entrando a representar uno de los personajes y posibilitando una manera distinta de intervenir y de reaccionar ante una situación de conflicto en pareja. Es decir, tenían la oportunidad de cambiar el final violento. Esto permite un espacio en donde el público ejerce de actor y ciudadano crítico con capacidad transformadora. Al final se dialogaba, se hacía una reflexión pedagógica sobre la problemática y se entregaba un kit de herramientas para prevenir, reducir y denunciar situaciones de violencia intrafamiliar, a partir de la auto y la mutua regulación. Se realizaron nueve sesiones de este tipo.



Fuente: Fotos del Convenio de asociación N.º M-670 – Teatro Foro en Tunja, Boyacá.

4. **Porque importas, te lo digo** (Dosquebradas): estrategia de reconocimiento entre jóvenes. Pensar mal de los demás, así como ser victimizado, pueden ser detonantes de comportamientos agresivos o violentos. Esta acción promovía el respeto y el buen trato desde el reconocimiento positivo entre los jóvenes de actitudes o comportamientos positivos, para prevenir comportamientos problemáticos (como el matoneo, la burla, la agresión verbal y física). Se facilitó un espacio que simulaba ser una cabina telefónica, una "cabina del reconocimiento", situada en un lugar del colegio concurrido. Eran dos cubículos ubicados uno enfrente del otro, separados por dos ventanas de acrílico, que permitían mantener contacto visual con la persona del frente. En uno de los cubículos se encontraba un micrófono, el cual estaba conectado a un par de audífonos que se encontraban en el cubículo del frente, permitiéndole a la persona que estaba ahí oír el reconocimiento que le estaban dando. Una vez que la persona realizaba el reconocimiento, esta intercambia lugar con la persona que antes escuchaba, permitiendo que todos los participantes pudieran dar y recibir un reconocimiento. Además de la cabina, se instaló un gran muro de reconocimientos para manifestarlos de manera anónima y se realizó un concurso con las historias de reconocimiento más impactantes. En suma se promovió el reconocimiento horizontal entre jóvenes, como antídoto a la burla y a los señala-

mientos negativos. Esta acción fue implementada en dos colegios de Dosquebradas, Risaralda.



Fuente: Fotos del Convenio de asociación N.º M-670 – Acción reconocimiento en Dosquebradas, Risaralda.

5. **Kiosco de acuerdos por la vida (Tumaco):** Se trata de un kiosco móvil que pretende ser un símbolo de confianza para los ciudadanos de Tumaco; un lugar común para la concertación de acuerdos que permitan cohesionar a los ciudadanos y, así mismo, ser medio de recuperación de espacios comunitarios que existían anteriormente. El propósito principal era generar pactos que cuidaran al otro y que impulsaran la realización de actividades comunitarias olvidadas; generar un espacio alternativo de encuentro entre vecinos para mejorar la confianza, donde se dieron herramientas como:

- **Libro de los acuerdos:** en el cual se plasmaban por medio escrito, dibujo o foto, los acuerdos. En cada página había dos cintas de colores como ligadura previa que les recordaba el acuerdo que hacían en el kiosco.
- **“Muestrario” de acuerdos por la vida:** compilaba opciones de acuerdos por realizar. Contenía aquellas prácticas comunales que se solían hacer y que se habían disminuido o que ya no se realizaban. Para su creación se hicieron entrevistas a personas mayores de Tumaco.
- **Botón de confianza:** prendedor que el usuario llena con una fortaleza o valor sobre sí mismo, que sea motivo para generar confianza hacia los demás.



Fuente: Fotos del Convenio de asociación N.º M-670 – Acción en Tumaco, Nariño.

### **Elementos de cultura ciudadana: corresponsabilidad, participación ciudadana, mutua y autorregulación, acción colectiva.**

La estrategia en general buscaba vislumbrar la importancia del respeto a la vida y a los derechos humanos, los cuales se ven afectados en los municipios y ciudades de Colombia de manera distinta. Para cada una de las acciones se diseñaron indicadores de seguimiento y uno de los resultados centrales fue la creación de una ruta general para implementar una estrategia de cambio cultural, especificando en las fases generales, actividades específicas y recomendaciones.

Otros ministerios han adoptado y desarrollado estrategias, políticas o programas desde el enfoque cultural. Ejemplo de ello es el Ministerio de Salud que generó unos lineamientos técnicos de promoción de la convivencia social para mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer principios de cultura ciudadana<sup>6</sup> o el Ministerio de Tecnologías que ha desarrollado videojuegos<sup>7</sup> como instrumento lúdico y pedagógico para promover el buen uso de Internet por parte de adolescentes.

6 Lineamientos Técnicos para la Promoción de la Convivencia Social en el marco del convenio 363 de 2013 establecido desde el Ministerio de Salud Pública con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Corporación Visionarios por Colombia (Corpovisionarios). Fuente: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Apuesta-por-la-transformacion-de-las-normas-sociales-y-de-la-promocion-de-la-convivencia-social.aspx>

7 <http://www.acis.org.co/portal/content/corpovisionarios-con-el-apoyo-de-google-y-mintic-buscan-promover-el-buen-uso-de-internet-por>

## 2.4. Experiencias en entidades nacionales

### Identificación de creencias y percepciones alrededor del proceso de paz y desarrollo de acciones pedagógicas para enseñar sobre el mismo - Oficina del Alto Comisionado para la Paz en Colombia

Personas con diferentes posiciones políticas, a favor y en contra de los diálogos entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC, se sientan en una misma mesa para hacer un juego de roles y aprender así, los componentes, pasos y temas del acuerdo de paz.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) tenía como misión informar y hacer entender en qué consistía el proceso de paz. Desarrolla entonces un trabajo conjunto<sup>8</sup> con dos objetivos centrales: por un lado informar a la ciudadanía acerca del proceso de negociación que se llevó a cabo en La Habana entre el gobierno nacional y la guerrilla FARC-EP para llegar a una salida negociada al conflicto armado interno; y por otro lado, potenciar la disposición y creencias asociadas de que 'la paz es una construcción colectiva', es decir que es una responsabilidad compartida entre el Estado, sus funcionarios y ciudadanos. Buscan generar un correlato cultural "donde la paz sea entendida, y vivida, como un ejercicio colectivo de construcción ciudadana" (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2014) y buscan generar conocimientos sobre el proceso de paz, aclarar rumores y promover la importancia del mismo.

El equipo del Alto Comisionado se venía enfrentando a retos constantes para informar sobre el proceso de paz, en medio de rumores y resistencias, lo cual obstruía su trabajo. Se gestiona entonces, un proyecto que incluye un diagnóstico que buscaba identificar los factores culturales que determinan la formación del criterio de los ciudadanos frente al proceso de negociación con las FARC-EP en La Habana, ver qué es lo que determinaba apoyar o no el acuerdo. Después del diagnóstico se diseñan e

---

8 Entre el Fondo de Programas Especiales para la Paz del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Corporación Visionarios por Colombia en el año 2014.

implementan acciones piloto bajo parámetros pedagógicos no convencionales, que buscaban promover la comprensión de aspectos centrales del proceso de negociación, como son la lúdica y la alegoría. Los objetivos centrales de las acciones eran desmitificar las nociones falsas que se habían generado alrededor del proceso de paz y motivar emocionalmente para que las personas se involucraran en el proceso para construir colectivamente la paz.

Una de las bases teóricas y conceptuales centrales, desde el enfoque cultural, fue utilizar el juego y el arte, puesto que son “espacios desinteresados donde se ponen entre paréntesis las afiliaciones políticas, la clase social o el género (...)” (Corpovisionarios y OACP, 2014). Así mismo se utilizó una estrategia de pedagogía invisible donde las jerarquías, las reglas o los criterios para interactuar son implícitos (Berstein, 1985), lo cual facilita el trabajar alrededor de temas de alta sensibilidad y resistencia por parte del público.

En total se diseñaron cinco acciones pedagógicas, unas que buscaban aclarar mitos, otras encaminadas a recopilar información y otras a informar sobre el proceso de negociación. A continuación se expondrá una de las acciones centrales del proceso, llamada *El proceso del Pan*: una herramienta de pedagogía lúdica que era una alegoría del proceso de negociación en La Habana, y que fue útil para difundir información técnica sobre el proceso por medio del formato de un juego de rol.

**El proceso del Pan:** es un juego de rol que explica, mediante la analogía de una panadería familiar, el proceso de negociación con las FARC-EP. La narración del juego cuenta la historia de un conflicto familiar que surge por desencuentros y diferencias que tienen algunos miembros ante el criterio de quienes administran la panadería, quejándose de la distribución de los ingresos y los espacios de trabajo entre los integrantes de la familia. Las diferencias terminan en conflicto y en



**JUEGO DE ROL  
EL PROCESO  
DEL PAN**

una tragedia, y es urgente llegar a una solución porque la familia y el negocio se están descomponiendo. Ahí se dan una serie de roles, misiones y obstáculos, donde el fin último es resolver el problema familiar y del negocio. La metáfora con el proceso de negociación y con los obstáculos que se habían presentado trata de ser muy similar en el juego. La idea final es que logran generar acuerdos, superan los retos y salvan la panadería.

El juego de roles pretendía informar aspectos del proceso de negociación, así como esclarecer dudas y promover estrategias no violentas para resolver conflictos. Fue un ejercicio de creación colectiva, en el cual, a partir de unos parámetros, los participantes proponían alternativas para resolver el conflicto. Se privilegió el juego de rol sobre cualquier otro tipo de juego, precisamente porque el objetivo era que los jugadores generaran empatía con los personajes que se les habían asignado y pudieran meterse realmente en el mundo hipotético que se planteaba frente a ellos. Contenía elementos de cultura ciudadana como la acción colectiva, el aprendizaje horizontal y la pedagogía no formal desde el juego.

Otras entidades de orden nacional han gestionado y liderado procesos de cambio cultural, tanto a nivel interno de su institución, como externamente hacia la ciudadanía. Por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar<sup>9</sup> creó una estrategia pedagógica con el fin de promover masculinidades no violentas para combatir la violencia en la familia. Con tal propósito se diseñaron e implementaron acciones con servidores públicos, pues se identificó que existe una serie de creencias que obstaculizan e incluso afectan la atención de problemas de violencia de pareja. También se trabajó con la ciudadanía desde una perspectiva cultural enfocada a transformar normas sociales de género.

---

9 Convenio 1221 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y la Corporación Visionarios Colombia, en el 2014.

## Experiencias de cambio cultural en función pública

Un show para informar y comprometer a servidores frente a nuevos procesos administrativos, participación colectiva para consolidar el código de integridad de la institución, un experimento para contrarrestar la imagen de corrupción, concurso de historias de vida ejemplares de servidores públicos y una instalación con arena para simbolizar “el granito” que cada uno pone en la gestión de lo público, son algunos ejemplos de lo que se ha realizado en el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

La misión central de Función Pública es “fortalecer la gestión de las entidades públicas Nacionales y Territoriales, mejorar el desempeño de los servidores públicos y contribuir al cumplimiento de los compromisos del Gobierno con el ciudadano, para aumentar la confianza en la Administración Pública y sus servidores” (Función Pública, 2018). Esta entidad ha ejercido una serie de planteamientos, estrategias y acciones que evidencian la comprensión de la importancia que tiene lo cultural en la gestión pública. Si la misión final es la de mejorar la confianza que tienen los ciudadanos hacia el gobierno y sus servidores, a partir de ciertas gestiones y cumplimientos, es sustancial entonces tener en cuenta las creencias, percepciones y expectativas que hay alrededor de los servidores públicos y de su trabajo. Cumplir de manera efectiva con los procedimientos y servicios que se le ofrecen al ciudadano es un primer paso esencial para hablar de una buena gestión, pero como se mencionó en el primer capítulo, avances teóricos y empíricos en el campo académico demuestran que un énfasis estrictamente informativo o legal-procedimental es insuficiente.

Existen evidencias suficientes para tener en cuenta en la administración pública la fuerte influencia que tienen el contexto social y lo cultural en el comportamiento humano; es decir, tener en cuenta las representaciones, creencias y expectativas hacia los servidores públicos, así como la que se tienen entre ellos mismos. Esta dimensión importa, lo cultural importa para sostener cambios deseables que mejoren la gestión de lo público. Es por eso que Función Pública, especialmente en años recientes, ha sido un ejemplo de entidad del gobierno nacional que ha priorizado esta

dimensión cultural como un elemento central en su gestión y desempeño. La apuesta ha sido cumplir la misión de mejorar la confianza y así, mejorar la integridad que se espera dentro de un buen gobierno (OCDE, 2014), entendida como la capacidad de las personas de actuar en consonancia con lo que se considera correcto. La integridad tiene entonces que ver con los comportamientos de las personas, y con la decisión que se toma al actuar de una manera y no de otra, según lo que consideran adecuado en un plano ético" (Caballero, 2016, p. 12).

Unido a lo anterior, es importante resaltar que Juan Manuel Santos al inicio de su segundo gobierno como presidente indicó en el Plan Nacional de Desarrollo "Paz, Equidad y Educación" (2014-2018) que: "es imperativo enaltecer el papel de los servidores públicos y convertirlos en fuente de confianza en el Estado". El llamado era claro: para el país es indispensable contar con servidores públicos enaltecidos y orgullosos, conscientes de la importancia de su labor, y con una cultura de servicio al país. Servidores públicos que inspiraran confianza en la ciudadanía, sobre todo en una coyuntura de construcción de paz, en donde el papel del Estado como garante de derechos y constructor de un nuevo país era, y sigue siendo, de alta importancia.

Dado el contexto nacional de construcción de paz, las recomendaciones de un buen gobierno de la OCDE, enfatizando en la confianza y los avances teóricos y empíricos en el campo académico que demuestran que un énfasis estrictamente informativo o legal-procedimental es insuficiente, Función Pública tomó acciones al respecto. La entidad acogió el llamado desde el año 2015, creando la Estrategia de Cambio Cultural por Mejores Servidores Públicos, y conformando un equipo de trabajo interdisciplinario en donde antropólogos, sociólogos, comunicadores, politólogos, economistas y diseñadores trabajaron para consolidar el equipo de Cambio Cultural de Función Pública. Este equipo inició con un objetivo claro: que los servidores públicos del Estado colombiano fueran más íntegros, comprometidos y felices; por lo tanto, se convertirían en una fuente contundente de confianza para la ciudadanía colombiana.

En términos generales, en el 2015 el equipo de Cambio Cultural se consolidó y se dedicó a establecer los fundamentos teórico conceptuales,

metodológicos y vislumbrar un posible plan de acción. En el 2016, el énfasis de trabajo en el primer semestre fue interno. Principalmente se apoyaron procesos dentro de la entidad, en coordinación con otras dependencias, y se realizaron una serie de acciones para, por ejemplo, apoyar un Modelo de Gestión Interna, la implementación de un programa de bienestar para los servidores, el fortalecimiento y capacitación del grupo de servicio al ciudadano, entre otras actividades. La prioridad fue la de fortalecer comportamientos y creencias que potenciaran la convivencia, la integridad, la confianza y el trabajo dentro de la entidad. Hacer pedagogía respecto al proceso de paz que se estaba llevando a cabo por parte del gobierno nacional y las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el plebiscito fue otra gran prioridad del equipo de Cambio Cultural para el año 2016, a nivel interno y externo de la entidad.

En el segundo semestre del 2016, el Equipo de Cambio Cultural inició la construcción de un Código de Integridad para el Estado Colombiano que permitiera renovar el trabajo de la ética e integridad en las entidades públicas. Quizás uno de los legados más importantes del equipo de Cambio Cultural de Función Pública para el Estado Colombiano es el Código de Integridad: Valores del Servicio Público. La consolidación del código culminó a principios de 2017 y en ese proceso el componente participativo y cultural fue esencial, pero esto será explicado con mayor detalle más adelante. Entonces, en el año 2017 las actividades del equipo fueron más que todo externas, hacia afuera de la Función Pública, para lograr trabajar directamente con más de 100 entidades del orden nacional y territorial para la incorporación del código. En ese año igualmente se realizaron actividades internas encaminadas a continuar el apoyo en procesos de gestión, planeación y bienestar para los servidores. En el 2018 el trabajo se ha dividido en seguir apoyando la incorporación del código en entidades públicas externas, y a nivel interno se desarrollaron acciones en relación a procesos y momentos importantes de la entidad, donde se destaca la implementación del Sello de la Función Pública.

Es relevante mencionar que Función Pública es pionera en incluir un enfoque cultural en la gestión de lo público a nivel interno y externo de la

entidad. Son variadas las entidades<sup>10</sup> del sector público colombiano que han incorporado este enfoque como complemento de lo legal o formal en sus labores, pero las acciones políticas o programas realizados han sido sobre todo desde la entidades hacia fuera. Es decir, hacia sus públicos objetivo y para la ciudadanía en general. Algunas entidades nacionales como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Educación, y algunas secretarías o entidades de ciudades o municipios, como la ciudad de Bogotá, Medellín, Barrancabermeja, Bucaramanga han incorporado el enfoque cultural.

Cada vez se hace más clara la necesidad de tener en cuenta las creencias, expectativas, representaciones y comportamientos de la ciudadanía, servidores públicos y líderes políticos en la gestión pública. Como se verá a continuación, Función Pública es una entidad que ha incorporado el enfoque hacia el exterior, y al interior de la entidad de manera constante, pues ha tenido en cuenta que el cambio cultural “no consiste en buscar resultados de corto plazo, sino más bien en invertir para asegurar el gran cambio” (Knott, Muers y Aldridge, 2008). Función Pública y su dirección desde 2014 priorizó en ello, por eso le ha apostado a invertir en el tiempo a este enfoque durante su gestión y en la consolidación del Equipo de Cambio Cultural como principal recurso humano para trabajar en el tema.

De las intervenciones implementadas hay una distinción importante que las distingue según la población objetivo a la cual se dirige. Dentro de las implementadas están las intervenciones internas dirigidas a los servidores públicos de Función Pública, y las externas que están dirigidas a todos los servidores públicos de Colombia y a la ciudadanía en general. Las del primer tipo, las internas, son las más realizadas en los últimos años, lo cual puede responder a un orden estratégico en el cual, para promover cambios culturales en lo público, es importante primero empezar “por la casa”, y en ello se destaca que el componente participativo es el más promovido en las acciones e intervenciones implementadas en Función Pública.

---

10 Son varias las entidades nacionales y secretarías locales en diferentes ciudades del país, que han implementado este enfoque.

En los próximos párrafos se describirán algunas de las intervenciones que son ilustrativas respecto a cómo se ha aplicado un enfoque cultural en la gestión de Función Pública. Para empezar, es importante mencionar que las intervenciones implementadas forman parte de un plan más general. En el año 2015 se crea una “Estrategia de Cambio Cultural” (Sánchez y Guerrero, 2015) la cual busca, en términos generales, mejorar la forma en que se piensa y reconoce a los servidores públicos y la gestión que realizan.

La Estrategia de Cambio Cultural se consolida en un documento que puede entenderse como el suelo teórico y metodológico de las intervenciones, el cual constituye una guía para pensar, diseñar e implementar acciones de cambio cultural. El documento contiene elementos centrales como un marco conceptual sobre lo que se entiende por cultura, un diagnóstico creado a partir de diferentes encuestas nacionales e internacionales que son pertinentes para identificar las creencias, percepciones, comportamientos y representaciones que más afectan o potencian la gestión pública a nivel cultural. Contiene también un estado del arte de los documentos y estudios que se han enfocado en entender y analizar la gestión pública que va más allá de lo legal o informativo, y que han involucrado un componente cultural en la apuesta por modernizar la administración pública. A partir de los tres puntos anteriores, se expone en la parte final del documento la estrategia de cambio cultural en la administración pública de Colombia, la cual forma parte de la dimensión estratégica entre 2014-2018. Ahí se definen ámbitos, poblaciones objetivo, aspectos sobre la cultura de Colombia que deben trabajarse para mejorar la gestión pública y el reconocimiento de la ciudadanía (Sánchez y Guerrero, 2015).

Desde la estrategia se establece que una gran meta es lograr que el comportamiento de los servidores públicos “se base en sistemas de regulación armonizados, en donde lo que se considera correcto moral y culturalmente esté dentro de la legalidad, y en donde nunca se considere aceptable social y personalmente salir de esa legalidad. De la misma manera, se considera importante impactar las representaciones sociales compartidas alrededor de los imaginarios sobre los servidores públicos por parte de ellos mismos y de los ciudadanos, y la cultura de la participación ciudadana” (Caballero, 2016, p. 12).

Se definieron desde la estrategia, y tomando como eje central la misión central de mejorar la confianza, los componentes principales para trabajar en el Cambio Cultural en Función Pública, los cuales son:



Fuente: Función Pública, 2016.

Como se ve en el gráfico anterior, la Estrategia plantea cuatro componentes de acción relacionados (1) Clima Organizacional, Eficiencia e Innovación, (2) Orgullo, (3) Diversidad e Inclusión, (4) Integridad y Cultura de la Legalidad.

Entre 2015 y 2018 se realizaron en total veintiún acciones (21) y actividades en el marco de la Estrategia de Cambio Cultural, sin embargo hay que aclarar que cada una de ellas varía entre sí. Es decir, hay acciones que pueden catalogarse como un proyecto en sí, mientras otras son eventos de un día concreto. Estas diferencias se harán mención en la descripción de cada una. Para el componente Clima Organizacional, Eficiencia e Innovación se realizaron en total catorce (14) acciones, de las cuales cuatro (4) tenían un enfoque externo y doce (12) acciones con enfoque interno. En

cuanto al componente de Orgullo hay dos (2) acciones, una con enfoque externo y una acción con enfoque interno. Frente al componente Diversidad e Inclusión, existe una acción con enfoque externo. Para el último componente, el de Integridad y Cultura de la Legalidad, hay dos (2) acciones con enfoque externo y dos (2) con enfoque interno. Como se evidencia, la mayoría de las acciones están enmarcadas en el primer tema de Clima Organizacional, Eficiencia e Innovación.

La aproximación teórica desde la cual se ubican los componentes temáticos se establecen en la estrategia y se enfatiza en el tipo de modelo con el cual se abordarán las metodologías a implementar. Se trata del modelo de las 4Es del Department for Environment, Food & Rural Affairs del Reino Unido - DEFRA (2008), donde las cuatro dimensiones son: Enable (activar), Engage (comprometer), Exemplify (ejemplificar) y Encourage (fomentar). Estos pasos implican primero activar a la población, proporcionando la información y ajustes necesarios para empezar el cambio; promover luego el compromiso para que las personas participen; posteriormente ejemplificar lo que se espera sea el cambio, contando con el liderazgo de personas que son importantes en el grupo o de los líderes y, finalmente, fomentar por medio de mensajes o recordatorios que expongan los beneficios de involucrarse en el cambio. Las intervenciones realizadas se inscriben en este modelo y han buscado alcanzar alguna de las cuatro dimensiones.

En general, las intervenciones asociadas a la estrategia contienen variados elementos desde el enfoque cultural, como son principalmente: la participación y creación colectiva como condición central del cambio. Las acciones, especialmente las internas, se caracterizan por proponer e invitar a actividades concretas a los servidores públicos para crear, por ejemplo, un código de integridad que fuese como una brújula o guía en el comportamiento en el marco de la administración pública. Otro elemento central fue el carácter lúdico; la gran mayoría de acciones y actividades apelan al juego y a la diversión como mecanismo para invitar a comprometerse con comportamientos específicos.

A continuación se presentan algunas de las principales intervenciones más destacables:

## **Código de Integridad**

Una estrategia innovadora de cambio cultural a través de la cual se buscó sistematizar, de manera pedagógica y sencilla, la guía, sello e ideal de cómo deben ser y obrar los servidores públicos; de cómo las actividades cotidianas deben simbolizar esos valores esperados de todos los servidores públicos de Colombia.

El Código de Integridad es una herramienta de cambio cultural que busca modificar las percepciones que tienen los servidores públicos sobre su trabajo, basado en el enaltecimiento, orgullo y vocación por su rol al servicio de los ciudadanos y en el entendimiento de la importancia que tiene su labor para el país y, específicamente, para la coyuntura actual; además, pretende transformar los hábitos y comportamientos cotidianos de los servidores en su trabajo diario, con base en el fortalecimiento de su quehacer íntegro, eficiente y de calidad.

Esta intervención se dirige a los servidores de otras entidades (aunque se adopta también en Función Pública), tiene un marco general con subacciones y herramientas asociadas. Los códigos de integridad o también llamados de conducta suelen ser una guía para evitar malas prácticas en los gobiernos. "Stuart Gilman (2005), consultor para la OCDE, afirma que los Códigos sirven para las personas que quieren actuar éticamente, pero se ven enfrentadas a decisiones difíciles" (Función Pública, 2018, p. 28). Estas herramientas de las administraciones públicas se basan en la hipótesis de que promoviendo que los servidores aprueben e incorporen los valores, se podrá mejorar la confianza que tienen los ciudadanos en el Estado y en sus servidores. Además de esto, un factor por el cual los códigos son centrales en la administración pública tiene que ver con que son considerados una herramienta para trabajar la integridad y luchar contra la corrupción (Función Pública, 2018).

Para el caso de Colombia, y bajo el liderazgo de Función Pública, lo que se buscaba era consolidar un solo documento que fuera adoptado por

las demás entidades del país. Para ello, se realizó un diagnóstico a cargo del profesor Rafael Jiménez Asensio, el cual en términos generales encontró que había en el país una pluralidad de códigos con distintos valores, principios, objetivos y que la gran mayoría se veía como una imposición por parte de una autoridad. Con este antecedente, se hizo la consolidación del código, el cual tiene dos dimensiones principales: la integridad (como eje temático) y la transparencia (como eje instrumental o práctico). Se obtuvo un código que es general para todas las entidades pero que permite se precisen algunos temas según la realidad de la entidad y de su contexto.

El código busca ser una especie de brújula, una guía para los servidores públicos ante situaciones específicas. Como se vio en el primer capítulo del presente documento, hay pistas suficientemente sólidas para entender que un documento o código propiamente como elemento formal, va a generar los cambios deseados; un documento de este tipo por sí solo no va a generar transformaciones. Es por eso que teniendo en cuenta los planteamientos teóricos de la estrategia, en esta intervención hay un énfasis especial en querer promover creencias, percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores que reflejen integridad y coherencia en sus labores diarias. Por tanto, Función Pública ha incorporado elementos concretos para complementar lo formal.

- Participación. El código es una creación compartida entre servidores públicos del país. El documento recopila cinco valores que fueron seleccionados de manera participativa entre casi 25 mil servidores públicos del país, por medio de buzones que fueron puestos en ministerios, entidades y departamentos administrativos, y por medio de un formulario de votación virtual. Este aspecto participativo promueve a su vez la corresponsabilidad, aspecto primordial para el cambio.
- Elementos lúdicos y pedagógicos. El código viene con una caja de herramientas que son acciones precisas para potenciar la apropiación del código por parte de las entidades y que están divididas según la temática a la cual responden dentro de las cuatro E. La mayoría de las herramientas tienen contenidos de pedagogías alternativas que incluyen juegos, participación, diversión, etc.

- Mecanismos de evaluación. Este es un punto central, ya que como se ha expuesto en el texto, tener información precisa sobre la problemática a cambiar o de la evolución que van teniendo las acciones es fundamental para pensar, diseñar y monitorear el cambio cultural. Las herramientas asociadas al código tienen instrumentos de medición específicos.
- Enfocarse en comportamientos cotidianos. Cada valor del código tiene asociados principios de acción o comportamientos cotidianos concretos, con los cuales los servidores pueden tener una guía más específica para actuar en determinadas circunstancias dentro del ámbito de la legalidad.
- Aproximación al contexto local y claridad en el mensaje. El código busca ser guía de comportamiento íntegro y no corrupto, es por eso que se ha incluido un lenguaje sencillo, preciso, lo más cercano posible a las realidades y cotidianidades de los servidores. El lenguaje y los ejemplos en cada valor reducen la posibilidad de interpretaciones variadas o diversas por parte de los usuarios.

El código fue diseñado e implementado en una fase piloto, la cual permitió hacer ajustes y precisiones necesarias para su uso efectivo. En suma, esta ha sido la "mayor apuesta de intervención por fuera de Función Pública, es decir dirigida a todos los servidores públicos del país y a los ciudadanos, desde el objetivo de intervención de integridad y cultura de la legalidad. Esta apuesta es la construcción e implementación de un código único de integridad en el servicio público colombiano" (Caballero, 2016, p. 23).

## **Equipos transversales del Estado**

Los equipos transversales son redes de trabajo que, con el liderazgo de Función Pública, buscan facilitar la comunicación e intercambio de conocimientos y experiencias entre los líderes de las áreas estratégicas de las entidades (gerentes públicos) de la Rama Ejecutiva del orden nacional y las entidades territoriales. Actualmente se cuenta con 13 equipos transversales de orden nacional, con un total de 1378 integrantes; y 12 de orden territorial, con un total de 517 integrantes.

Función Pública buscó generar redes transversales de trabajo entre servidores que tienen responsabilidades similares en distintas entidades del

sector público colombiano para potenciar procesos de conocimiento y aprendizaje colectivo. Este programa ayuda a fomentar la corresponsabilidad participativa. Es decir, busca generar interacciones e involucrar a los servidores de diferentes entidades por un bien común como lo es aprender los unos de los otros de experiencias similares que pueden fortalecer la empatía en los grupos transversales.

Para cerrar con la exposición de los avances que se han dado en la entidad de Función Pública, se exponen algunas acciones que se han dado a nivel interno:

### **Show de los procesos:**

Esta es una actividad de ámbito interno, que buscaba aumentar la claridad y el conocimiento de los servidores ante los procesos del nuevo modelo de gestión que entraba en vigencia en enero de 2016; lograr una mejor apropiación de los procesos a cargo en los servidores y coordinación entre las áreas que pueden llegar a estar en un mismo proceso (Yamin, 2016). Se realizó entonces una actividad para informar y capacitar pero con elementos llamativos e impactantes que permitieran generar recordación e invitar así a cambios reales en los comportamientos de los servidores que fueran acordes con el nuevo modelo.



Fuente: Función Pública, 2016.

La actividad central fue la realización de videos que duraban aproximadamente dos minutos con contenido creativo y divertido, en los cuales se presentaban sus procesos y las interacciones entre áreas necesarias para llevarlos a cabo. Ahí se especificaba en qué consistía el proceso, importancia dentro de la entidad y relación con otras áreas de la entidad.

Acá lo relevante, en cuanto al enfoque cultural, es que hacen uso de una pedagogía invisible en el sentido de que usan formatos no comunes, que invitan a generar conocimiento horizontalmente —no hay una autoridad dictaminando qué debe hacerse— y le dan un componente lúdico y divertido a un espacio que comúnmente puede ser meramente formal, como lo es hablar de procesos en un modelo de gestión. Es un ejemplo de reapropiación del cómo hacer las cosas, es una demostración de que con la incorporación de cambios sencillos se pueden tener mejores resultados. Según las memorias de las acciones, esta fue una de las intervenciones con mayor aceptación y recordación por parte de los servidores (Caballero, 2016).

### **La Tienda de Grace:**

Fue una intervención con relación a la honestidad e integridad, que llegó a los dos ámbitos, interno y externo. Lo que buscaba era resaltar la honestidad de los servidores públicos. Se trata de un experimento, de un ejercicio de confianza que se basó en instalar una tienda que se atendiera sola. La “tienda de Grace” era un espacio en el cual se vendían alimentos y bebidas para los servidores y que no tenía a nadie que la atendiera sino que eran los mismos servidores los que debían manejar el dinero. Al ser autoservicio los servidores debían depositar el valor indicado para cada artículo en una bandeja. Durante todo el experimento, se encontró de manera exacta la cantidad de dinero esperada según los productos que se habían dejado. Los servidores pagaron de manera honesta por lo que consumieron, sin la necesidad de tener ninguna autoridad o control.

La actividad fue realizada en el 2015 en la instalación de Función Pública y en el 2016 se produjo el video con las cámaras de seguridad, el cual fue socializado entre los servidores públicos y en otros medios, resaltando

la honestidad de estos. En el video<sup>11</sup> se mostraban cifras de la percepción ciudadana hacia los servidores y luego los resultados del experimento para contrastar. El cierre del producto audiovisual es un contundente mensaje: “Se puede confiar en los servidores públicos”.



Fuente: Función Pública, 2016.

Esta intervención resalta en términos de enfoque cultural porque es otro tipo efectivo de pedagogía, en este caso invisible, que expone de manera espontánea y experimental por qué sí se puede confiar en los servidores para contrarrestar creencias e imaginarios concretos, como la percepción de corrupción. Así mismo vale la pena resaltar que Grace ha sido por años la persona que en Función Pública se ha encargado de vender productos alimenticios y bebidas, es alguien a quien reconocen en la entidad, por tanto reutilizar dinámicas locales, propias del contexto, es importante para este tipo de intervenciones.

## La Encuesta de Cambio Cultural

La Encuesta de Cambio Cultural es un instrumento de medición que se diseñó en el año 2016 con el objetivo de tener información que permitiera

11 Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=2G3BJ8qt518>

hacer un diagnóstico interno del Departamento Administrativo de la Función Pública desde una dimensión cultural. Es decir, que midiera creencias, prácticas, preferencias, representación, expectativas, y comportamientos dentro de la entidad y con ello, identificar temas clave en los cuales se podría concentrar la Estrategia de Cambio Cultural. Esta información a su vez resultaría relevante para hacer seguimiento y diseñar intervenciones asociadas a la estrategia.

La primera encuesta, sirvió como línea base. Se diseñó y aplicó en 2016, y desde ese momento se planteó su repetición anual, por lo que la segunda versión se hizo en 2017 incluyendo más preguntas que en el corte anterior. En el año 2018 se volvió a implementar, pero en esta ocasión en vez de añadir preguntas o de implementarla tal cual estaba, se hizo una revisión de los formularios anteriores con el fin de seleccionar aquellas preguntas que fuesen prioritarias desde el enfoque, priorizando aquellas que permitieran hacer comparaciones respecto a los años anteriores y eliminando algunas para acortar el formulario pues era muy extenso.

La encuesta priorizó en cinco ámbitos importantes para medir aspectos importantes de lo cultural. A saber, focalizó en Eficiencia e innovación, Confianza y cultura de la legalidad, Trato digno e inclusión, Ambiente laboral y orgullo y Liderazgo.

Este es un instrumento pionero en la gestión pública de Colombia, pues permite identificar, evaluar posibles cambios y hacer seguimiento interno de esas creencias, percepciones, representaciones y comportamientos que promueven o limitan la gestión como servidores públicos del país para alcanzar la confianza y eficiencia que se busca.

Son estas algunas intervenciones que ejemplifican lo realizado, pero hay otras como concursos en donde se exponían historias de vida ejemplares de servidores públicos para mejorar la imagen y orgullo. También puede mencionarse la realizada durante el día del servidor público, cuando se contó con la presencia del Presidente de Colombia, y se hizo una instalación artística con arena donde cada servidor ponía un poquito de arena en la instalación para simbolizar “el granito” que pone.

El Departamento Administrativo de Función Pública es una entidad que, gracias al trabajo realizado entre el 2014 y 2018, se convierte en un referente para pensar y consultar respecto a iniciativas de gestión pública que vayan más allá de códigos legales, leyes o instructivos formales. Desde el 2015 ha sido clara la necesidad y el trabajo para incluir un enfoque tanto teórico como metodológico que tuviese en cuenta los componentes y elementos culturales que comparten los servidores públicos de la entidad. Se ha entendido la fuerza reguladora que lo cultural tiene en el comportamiento humano; es decir, la influencia que tienen las creencias, representaciones, significados y expectativas compartidas en la manera en que se actúa en el día a día y las repercusiones que esto puede tener en los objetivos de una gestión pública que sea eficiente, íntegra y confiable. Es por eso, como se contó anteriormente, que en el año 2015 se planteó una Estrategia de Cambio Cultural para mejores servidores públicos, a partir de la cual en los años siguientes se diseñaron e implementaron acciones y actividades relacionadas.

Ahora bien, a continuación se esbozan unos elementos centrales de análisis respecto a lo realizado en temas de cambio cultural dentro de la entidad de Función Pública entre el año 2015 y el 2018.

## **1. Promover cambios desde el ejemplo, “primero la casa”**

En primer lugar, hay que mencionar que la entidad le apostó al enfoque de cambio cultural como una línea central de su trabajo, y no le dio un lugar relegado, sujeto a usarse solo cuando se identificara la necesidad. Fue por eso que se le apostó a invertir tiempo y recursos humanos, como lo fue consolidar un equipo de cambio cultural dentro de la entidad, y a priorizar su gestión adentro y afuera de Función Pública. Es decir, se comprendió que para ser realmente íntegros, cumpliendo con lo que se dice y hace, se debía empezar por un trabajo al interior de la entidad que potenciara el mensaje e invitación a los grupos de valor a los cuales se llegó, como lo fueron principalmente servidores públicos de otras entidades y en algunos casos, la ciudadanía en general. Lo que se buscó fue promover el cambio cultural,

siendo los servidores de la Función Pública un ejemplo para las demás entidades y sus funcionarios.

Esto es relevante, pues como se mencionó anteriormente, varias entidades del sector público colombiano han trabajado desde este enfoque pero dirigiéndolo hacia un público externo y en tiempos limitados o cortos. Cada vez se van conociendo más las oportunidades que el enfoque cultural tiene como complemento a una gestión desde lo legal o formal. Lo distintivo en Función Pública es que priorizó este trabajo durante cuatro años como una prioridad y se focalizó, en gran medida, en sus propios servidores públicos.

## **2. Un trabajo focalizado en las personas, en los servidores públicos**

Una de los primeros aciertos que tuvo el proceso de cambio cultural en Función Pública es que priorizó sus esfuerzos pensando en los servidores públicos, quienes son la fuerza humana del Estado. Básicamente, son las personas — el “talento humano”— los que responden, gestionan y trabajan para que una gestión pública y efectiva sea posible. Por tanto, enfocarse en ellos es esencial. La entidad entendió que para fortalecerse o incentivar cambios habría que tener en cuenta las creencias, comportamientos, expectativas y representaciones de sus servidores, pues es una realidad que esa dimensión cultural motiva muchos de los comportamientos que se tienen. Por tanto, si se quiere potenciar la confianza, la eficiencia, la innovación, el orgullo, la integridad, la diversidad y la inclusión en el Estado, Función Pública supo que debía enfocarse en las personas, pues al final las entidades son, en esencia, las personas que las componen.

Un ejemplo concreto que permite entender esta prioridad de Función Pública, puede verse con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Este modelo es un marco de referencia diseñado para que las entidades ejecuten y hagan seguimiento a su gestión para el beneficio del ciudadano. No pretende generar nuevos requerimientos, sino por el contrario, facilitar la gestión integral de las organizaciones a través de guías que permitan fortalecer el talento humano, agilizar las ope-

raciones, fomentar el desarrollo de una cultura organizacional sólida y promover la participación ciudadana, entre otros (DAFP, 2017, p.4). La dimensión central del modelo es el talento humano; es facilitar los procesos y gestión asociada por parte de las personas. Para que todos los procesos de las entidades tengan los resultados esperados, es imprescindible trabajar con los servidores públicos para fortalecer la integridad del Estado y para conseguir el cambio cultural necesario para enfrentar estos retos.

Un punto muy importante a resaltar en esta dimensión, es que lo realizado por parte de Función Pública tiene en cuenta datos e información cualitativa. Muchas de las actividades y acciones implementadas indagaron en el día a día de los servidores, permitiendo así, identificar perfiles de servidores, logrando caracterizar públicos específicos y generales para los cuales diseñar acciones o actividades. Enfocarse en comportamientos cotidianos es uno de los elementos esenciales en el marco de una gestión pública que incluye un enfoque cultural.

### **3. Pedagogía con enfoque narrativo y lúdico**

Otro acierto de la gestión realizada por parte de Función Pública desde un enfoque cultural, es que ha incorporado en su desarrollo el poder pedagógico de lo narrativo. Las historias pueden generar aprendizaje e invitar al cambio pues acercan a las personas con su propia vida, los vinculan con mayor efectividad. Contrario a querer lograr cambios porque vienen de un mandato directivo o por una posible penalidad, basarse en historias y narrativas potencia una pedagogía invisible y horizontal, que como lo subraya Basil Bernstein (1985): se caracteriza por manejar los criterios pedagógicos y el modo en que estos se transmiten de manera implícita. Es decir, promueve aprendizaje colectivo y horizontal sin utilizar una figura autoritaria que ejerza un control directo y coercitivo. En este caso, por medio de historias representativas y desde un énfasis cualitativo en la vida de los servidores, se diseñaron acciones y actividades, teniendo en cuenta las realidades y características del contexto.

Un ejemplo de ello fue la acción del Sello de la Función Pública, uno de los proyectos prioritarios del 2018 en donde se indagó por las vivencias, experiencias, cotidianidades y costumbres a partir de las cuales, se construyeron perspectivas y representaciones en torno a la entidad. En específico, se desarrollaron actividades para enaltecer el rol y el valor de ser servidor público en Función Pública. Algunas de las actividades del sello se desarrollaron en el espacio del “Encuentro con la Directora” en donde se buscó enfatizar en las características propias de la identidad, que diferencian a Función Pública del resto de entidades públicas. En concreto, en esos espacios se expusieron las experiencias de vida en el sector público: los servidores más antiguos de la entidad se tomaron un momento del encuentro con la directora para exponer sus experiencias en el sector público. Esta aproximación muestra el interés por hacer eventos que sean cercanos y accesibles a las personas.

Unido a lo anterior, específicamente con lo mencionado sobre el efecto y utilidad de promover una enseñanza colectiva que sea invisible y horizontal (Basil Berstein, 1985) se rescata cómo lo lúdico, el juego y la diversión, son elementos que facilitan procesos de aprendizaje y cambio cultural. Desde la interacción dinámica se puede promover que las personas se diviertan mientras se transmiten contenidos informativos y motivacionales de manera implícita.

Ejemplo de ello es el Show de los procesos, actividad interna en donde lo que se buscaba era aumentar la claridad y el conocimiento de los servidores ante los procesos del nuevo Modelo de Gestión e Integridad que entraba en vigencia. Ahí lo importante era lograr apropiación de los nuevos procesos. Se realizó entonces una actividad para informar y capacitar pero con elementos llamativos e impactantes que permitieran generar recordación. La actividad central fue la realización de videos que duraban dos minutos, en los cuales los servidores desde sus talentos presentaban los nuevos procesos. Este es un ejemplo por medio del cual, desde lo lúdico se promueve aprendizaje colectivo y horizontal sin utilizar una figura autoritaria.

Así mismo, varias de las actividades del Kit de Herramientas del Código de Integridad son juegos o actividades que por medio de la risa y el dinamismo buscan dejar una reflexión sobre los valores que se espera tener como servidores públicos, asociados a comportamientos concretos.

Acá se quiere resaltar el poder de la pedagogía invisible y específicamente, la relación entre el juego y el placer como posibilidad para crear un espacio desinteresado donde los participantes se den la oportunidad de reevaluar sus creencias y comportamientos.

#### **4. Gestión del conocimiento**

Este es uno de los puntos más importantes a destacar en el proceso de análisis y reflexión respecto a lo realizado por parte de Función Pública en términos de una gestión con perspectiva cultural. Todas las actividades, programas y acciones relacionadas con el enfoque cultural en la entidad son elementos importantes para la gestión del conocimiento respecto a cómo implementar un enfoque cultural en la esfera pública. Lo realizado es un importante referente, pues han sido cuatro años de pensar un marco teórico y metodológico, de diseñar e implementar acciones, de medir y analizar desde la Encuesta de Cambio Cultural como principal sistema de información, entre otras actividades. Esto es una experiencia muy valiosa que seguro permitirá construir sobre lo construido. Diseñar acciones de cambio es, necesariamente, una experimentación: es prueba y error constante para aprender nuevos procesos y generar resultados diferentes.

Este tipo de experiencias son pioneras, se deben entender como un proceso de experimentación e innovación. Es importante entender lo adelantado por Función Pública de los años 2015 al 2018 como un proceso de aprendizaje continuo, con aciertos, con posibles carencias, pero sobre todo con experiencias desde las cuales se puede aprender respecto a la manera en la cual se incorpora e implementa el enfoque cultural como línea de trabajo, adentro y afuera de las entidades públicas, en un proceso continuo.

Por lo tanto, hablar de cambio cultural es hablar de gestión del conocimiento, y en ello la iteración de este tipo de experiencias son elementos de enseñanza que permiten contar con nuevos elementos a tener en cuenta. Tomar la experiencia de Cambio Cultural en dicha entidad, así como una revisión teórica y empírica de otras referencias a nivel mundial, permite pensar unos lineamientos concretos para apropiar y gestionar un enfoque cultural en el sector público.

# 3.

## **Prospectivas del cambio, enfocado desde lo cultural, en la gestión y administración pública de Colombia**

## 3.1. Oportunidades para la gestión pública íntegra: aplicación de ideas centrales expuestas

Las reflexiones y estudios sobre la importancia de incorporar la dimensión cultural para el cambio referidos en el primer capítulo, así como la exposición de algunas experiencias de implementación para el caso realizada en el segundo capítulo, demuestran que sí es posible una administración pública de Colombia que vaya más allá de una gestión meramente legalista o de control para pensar cambios.

En lo expuesto anteriormente hay una serie de ideas, argumentos y aprendizajes que vale la pena retomar:

- Colombia vive un momento coyuntural en términos de su línea histórica, la guerra interna de más de 50 años entre las FARC y el gobierno nacional terminó; es preciso saber aprovechar esta coyuntura, por lo que la reflexión sobre cómo gobernar, gestionar y administrar lo público, es central para el momento actual y venidero del país.
- En el país se ha priorizado una gestión encaminada a pensar la solución de problemas colectivos desde la expedición de leyes, mandatos legales y generación de herramientas asociadas, lo cual suele venir acompañado de un incumplimiento generalizado por parte de la ciudadanía, servidores y gobernantes. El desacato se torna un fenómeno regularizado y justificado (García, 2009).
- Entonces, una gestión pública basada en lo formal/legal es insuficiente: es necesario armonizar lo legal con lo cultural y moral (Mockus, 1999), para evitar procesos y costos innecesarios y promover así, un desarrollo y cambios más eficientes (North, 1990).
- Los avances en las ciencias del comportamiento ofrecen importantes hallazgos que deben incorporarse en la gestión de lo público. Hay factores psicológicos, contextuales y culturales que influyen fuertemente en el comportamiento; solemos ser más automáticos en nuestras reacciones (Khaneman, 2011) influenciados por lo que

otros en nuestro contexto hacen o creemos esperan de nosotros (Bicchieri, 2017; Elster, 2003; Mackie, 2015) y compartimos formas de ver y representar el mundo que influyen en nuestro actuar (Banco Mundial, 2015).

- En la propuesta de armonizar ley, moral y cultura es importante reconocer la importancia de lo cultural en cómo las personas toman decisiones, lo cual implica que servidores y diseñadores de políticas públicas incorporen un modelo ecológico amplio del comportamiento humano, que haga un puente entre las influencias sociales y culturales del comportamiento que tradicionalmente no se reconocen. Por tanto, es esencial ir más allá de los incentivos, la legislación y la regulación, lo cual tendrá profundas implicaciones para las habilidades y capacidades de los programas y políticas públicas que se diseñen e implementen (Knott, 2008).
- Al incorporar una dimensión cultural, es importante definir desde qué teoría se abordará la explicación del comportamiento que se quiere cambiar, para desde ahí seleccionar las teorías sobre el cambio que se aplicarán, que son pertinentes para el caso, y desde esas claridades ser congruentes con las propuestas de intervención que se diseñen.
- Un acuerdo básico es tener una definición clara de cultura que sea compatible en entenderla como un conjunto de comportamientos, expectativas creencias, preferencias y representaciones, que afectan la manera en la cual decidimos, pensamos o actuamos. Se recomienda la definición planteada por Elster (2003), en la que se prioriza el carácter compartido y enfocado en los comportamientos. Otra recomendación es incorporar el modelo explicativo del comportamiento de normas sociales para apelar a armonizar lo cultural con lo legal.
- Existe una premisa básica a incorporar y promover: los contenidos culturales son productos de interacciones o construcciones sociales, pensadas o no, que son posibles de cambiar. Es decir, podemos transformar nuestras creencias y comportamientos. Como sociedad tenemos la capacidad de transformar y cambiar si ello comprende la necesidad de realizar ajustes en algunas de sus prácticas culturales (Murrain, 2009).

De las experiencias realizadas en Colombia con una perspectiva y enfoque cultural, se recuerda que es importante:

- Tomar como ejes centrales la promoción del cumplimiento voluntario de las normas de convivencia por parte de la ciudadanía y los servidores públicos; la promoción de la auto y mutua regulación, que se gane en el entendimiento de que el cumplimiento de las normas de convivencia es un valor bien visto socialmente; la estimulación de actitudes y comportamientos positivos para la gestión pública y la sana convivencia; y por último la facilitación de herramientas concretas para lograr los objetivos.
- Para concluir si una estrategia incluye un enfoque cultural, deben analizarse los siguientes aspectos:
  - Saber si se centra en comportamientos específicos; en las creencias, imaginarios, percepciones, expectativas que pueden estar detrás de dicho comportamiento.
  - Determinar si utiliza dinámicas desde el arte, el juego, la pedagogía, la cultura, la recreación, entre otros elementos que se expondrán con mayor precisión en la próxima sección.
  - Valorar si promueve la participación ciudadana para resolver un problema y la acción colectiva.
  - Conocer sus propósitos para definir si está destinada a generar beneficios públicos y colectivos.
- El cambio puede ser más eficaz si el enfoque de cambio cultural se ve como un elemento transversal y no como un "extra", es decir que forma parte de un plan o estrategia amplia.
- Es preciso involucrar a la ciudadanía y a los servidores públicos en el cambio que se proponga.
- Deben tenerse objetivos claros que sean congruentes con los datos del contexto y con las intervenciones que se diseñen.
- Es esencial garantizar la continuidad de las acciones. No es posible esperar o buscar resultados de corto plazo; por lo tanto, es importante invertir en asegurar acciones para generar cambios que sean posibles y sostenibles a largo plazo.

- Una estrategia desde el enfoque cultural va más allá de una simple campaña mediática o de publicidad; no es suficiente difundir un mensaje masivamente y de la manera tradicional para esperar que ocurran cambios en el comportamiento. Hay que incluir otro tipo de factores que son esenciales como la interactividad entre las personas.
- Es necesario entender el cambio como una invitación; persuadir para generar cambios en el comportamiento de las personas de manera voluntaria, desde razones y motivaciones válidas por medios sugestivos de comportamientos específicos.

## 3.2. Lineamientos básicos para la aplicación de un enfoque cultural en la gestión pública de Colombia

“Una política pública de cultura ciudadana es una política que busca transformar comportamientos específicos de la ciudadanía, y debe contener un ejercicio de focalización e intervención sistemática en problemas que afectan la vida en comunidad”

(Mockus, Murraín y Villa; 2012. XXVI).

A partir de la revisión de la literatura y de las experiencias que se han realizado en torno a la incorporación de lo cultural para la gestión y administración de lo público en Colombia y en otros países del mundo, se expone a continuación una propuesta de esquema general para incorporar la dimensión cultural. Puede entenderse esta propuesta como unos lineamientos básicos, estructurados a partir de determinadas etapas del proceso.

La presente propuesta toma diferentes referentes, pero se destacan tres en particular: el apartado del texto de Paulius Yamin (2017) titulado *Guía práctica para promover cambios culturales a favor de la integridad en la administración pública*; el capítulo de Henry Murrain (2009) titulado *Cultura Ciudadana como Política Pública: Entre indicadores y arte*; y la *Ruta General para desarrollar una Estrategia de Cambio Cultural* (Ministerio

del Interior y Corpovisionarios, 2014), la cual fue uno de los principales resultados del convenio de asociación<sup>12</sup> entre el Ministerio del Interior y Corporación Visionarios por Colombia para prevenir la violación de Derechos Humanos.

### Diagrama



A continuación, se desarrolla cada fase en relación a las principales actividades a tener en cuenta para su desarrollo con unos mínimos necesarios. Los puntos a exponer son generales y pueden ser profundizados según la utilidad y conveniencia.

## 1. Diagnóstico

Uno de los puntos más relevantes para lograr diseñar una estrategia sólida desde un enfoque cultural, es realizar un diagnóstico que permita contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos (Murrain, 2009). Para ello es clave tener en cuenta el contexto local donde se va a desarrollar e implementar posteriormente la estrategia. Es decir, conocer el tipo de actividades, gustos y preferencias que se dan en ese escenario. Contar con información clara y organizada hace posible que se prioricen y focalicen los aspectos claves para pensar un cambio cultural. En términos de Mockus (1994), el diagnóstico permite realizar una "acupuntura cultural", identificar qué es lo más necesario y prioritario a transformar en prácticas sociales focalizadas, para en esa dirección diseñar e implementar las acciones.

12 N.º M- 679 de 2013

Es importante al inicio de todo el proceso definir cuál será el equipo base del proyecto, establecer quiénes serán los responsables de todo su diseño e implementación.

A continuación, se exponen unos elementos relevantes que no deben olvidarse en esta fase:

- **Utilizar herramientas de medición que sean útiles para medir los componentes culturales.** Un ejemplo de un instrumento útil de índole cuantitativa es la mencionada Encuesta de Cultura Ciudadana u otros instrumentos que permitan identificar las justificaciones de las validaciones sociales y de las creencias compartidas alrededor de la problemática. En ello es útil profundizar en herramientas cualitativas de investigación como son las entrevistas, grupos focales, observaciones etnográficas, revisión de noticias locales, cartografía social, entre otras.
- **Se permite definir con una línea base.** El diagnóstico es esencial porque permite contar con una línea base que contribuye a identificar si existen o no transformaciones en los comportamientos, prácticas o creencias, a partir de la implementación de las intervenciones o acciones. Esto posibilita observar y analizar el comportamiento en el tiempo de los diferentes indicadores, así como identificar los posibles avances en el cambio que se espera dentro de una comunidad específica (Yamin, 2017).
- **Identificar y priorizar comportamientos o creencias.** Como se mencionó, esta fase permite aterrizar las ideas que una organización o institución desea cambiar. El diagnóstico permite aterrizar en comportamientos o creencias concretas, en lugar de analizar la situación de manera muy general. Para que una intervención sea exitosa "se debe priorizar el comportamiento concreto que se quiere cambiar para mejorar el problema escogido. Este comportamiento debe ser específico, relevante y tener gran impacto en el problema" (Chaudry y Warner; 2015 citados en Yamin, 2017).

Para priorizar la problemática más importante se recomienda contar con información suficiente y necesaria para facilitar la toma de

decisiones, según criterios que sean acordes a los objetivos. De ser posible, sería ideal que lo que se priorice sea validado por las personas del contexto local donde se va a implementar la estrategia, esto puede ser por medio de una discusión o votación grupal.

- **Identificar aspectos culturales que influyen negativa y positivamente en la problemática de cada contexto:** Sumado a lo anterior, aunque resulta esencial priorizar el comportamiento a intervenir, es importante diseñar posteriormente la estrategia, entendiendo las diferencias culturales y particularidades que caracterizan a una comunidad o grupo específico. Es necesario “contemplar qué elementos son dignos de ser reconocidos, respetados, admirados y sancionados en una sociedad, para utilizarlos como herramientas del proyecto. El conocimiento de estos elementos acorta la distancia cultural y permite una comunicación más fluida y asertiva con la comunidad” (Min Interior y Corpovisionarios, 2014; Ruta DD. HH.).
- **Preferiblemente definir las teorías del comportamiento con las cuales se va a trabajar** (Yamin, 2017). Este punto es útil para que los hallazgos o resultados que se obtengan sean insumos verdaderamente útiles en el diseño de la estrategia general y de las acciones asociadas. Ayuda además a que sean coherentes teorías y métodos (Yamin, 2017), y a su vez permita enmarcar el tipo de estudios y referentes que se han tomado, teniendo en cuenta que “en la mayoría de los casos, las teorías, principios y hallazgos que son publicados han sido estudiados y probados en detalle, incluyendo su potencial y sus limitaciones” (Yamin, 2017, p. 10). Esto responde básicamente al principio de construir sobre lo construido, de tener en cuenta los avances en las ciencias del comportamiento y de otras experiencias aplicadas, desde las cuales se puedan construir mejores estrategias para el cambio.

Específicamente respecto a la elección de la teoría del comportamiento a trabajar, esto implica incluir en el diagnóstico herramientas y metodologías de medición que sean útiles según los planteamientos de la teoría. Por ejemplo, si se escoge trabajar con la teoría de normas sociales, es importante incluir experimentos sociales o

una herramienta como las viñetas que a partir de historias hipotéticas permiten medir creencias de segundo orden, pues son lo que se cree que la gente de un grupo de referencia piensa que “debemos hacer” asumiendo que hay comportamientos deseables que deben llevarse a cabo, mientras otros deben ser evitados.

## 2. Diseño y preparación

Como se mencionó con anterioridad, es ideal que las intervenciones o acciones que se diseñen para promover un cambio estén asociadas a una estrategia o plan mayor y que no sean percibidas como actividades aisladas o “extras”. Esta fase incluye diferentes acciones como diseño de los objetivos, líneas de acción, acciones, indicadores, cronograma; planeación general de implementación; socialización con actores claves; generación de los protocolos; preparación de los materiales necesarios para la intervención; realización del piloto; ajustes; entre otras actividades. En términos generales se trata del diseño, prueba, control y planeación para realizar las acciones o estrategia. Algunos elementos a tener en cuenta en esta fase son:

- **Promover procesos de cambio cultural de manera focalizada (Murrain, 2009).** La estrategia, acciones e intervenciones diseñadas deben tener como principio guía el ser focalizadas, es decir, deben corresponder al comportamiento central que se priorizó en el diagnóstico. Es necesaria una concordancia entre la investigación previa y el diseño de la estrategia y acciones asociadas, las cuales deben ser sencillas y concretas para generar mayor recordación y reflexión de las personas que se involucran en el cambio. Es entonces importante que el mensaje de lo que se quiere cambiar y hacer sea concreto para lograr una mayor efectividad, permitiendo así que sea más alto “el saldo pedagógico de la medida” (Murrain, 2009, p. 219). Es fundamental que haya claridad en el problema comportamental a transformar y en la estrategia o acciones que se diseñen. El ejercicio de acciones debe ir acorde al comportamiento puntual, y no a una serie de actitudes agregadas que no apelan a transformaciones.

- **Trabajar el mismo problema comportamental desde diferentes frentes y acciones:** Para invitar al cambio de un comportamiento específico que afecta a una problemática social en una población, es recomendable diseñar una estrategia de intervención que desde diferentes sectores e intervenciones se enfoque en promover cambios en el comportamiento. Por ejemplo, apelar al uso de acciones de mutua regulación, de comunicación o individuales desde una misma intención puede ser muy útil, puesto que intervenir desde diferentes puntos permite recordar constantemente a las personas los compromisos y los actos que se pretenden cambiar.
- **Caracterizar a la población receptora:** una vez identificada la población con la cual se va a trabajar desde el diagnóstico, es importante hacer una caracterización de esta población, identificando datos demográficos, así como preferencias y actividades que son comunes entre sus miembros. Estos serán insumos importantes para el diseño propiamente.
- **Promover una narrativa concreta o mensaje central que sea preciso de la estrategia:** la estrategia y acciones asociadas deben estar enmarcadas en un principio rector o “concepto sombrilla”, que vincule las diferentes actividades a realizar y deben ser coherentes con el resultado del diagnóstico y los objetivos.
- **Identificar y reconocer los proyectos que han venido trabajando la problemática a intervenir,** con la población a intervenir o en otros lugares de mundo. Esto permitirá saber qué se ha hecho al respecto de la problemática, elementos que faltan y aspectos positivos de las intervenciones o limitaciones de lo que se ha hecho a nivel nacional e internacional. A partir de ello se podrá “construir sobre lo construido”<sup>13</sup>. Se trata de tener en cuenta los aprendizajes anteriores e incluso adecuarse a programas previos, reconocer lo que se ha dado anteriormente.

---

13 Esto también puede significar adaptarse a los programas y estrategias de intervención ya existentes en las instituciones gubernamentales, los programas de gobierno y las empresas, universidades, etc.

- **Identificar teorías del cambio y herramientas asociadas:** como se mencionó con anterioridad es esencial definir las teorías que se utilizarán como guía del proyecto, teorías que expliquen el comportamiento o problemática determinada; así como las teorías para el cambio, lo cual implica definir cuáles serán las posibles herramientas que en coherencia se deben utilizar:
  - Normas descriptivas (Chaudry y Warner, 2015).
  - Persuasión narrativa (Hamby y Brinberg, 2016).
  - Armonización ley, moral y cultura (Mockus, 1999).
  - Énfasis en acciones tipo Nudge – “empujones” (Thaler, 2008).
  - Diseño centrado en las personas (IDEO, 2017).
  - Arte – agencia cultural (D. Sommer).
  - Pedagogía invisible (Berstein, 1983).
  - Educación y entretenimiento (Singhal, Cody, Rogers y Sabido, 2004).

A continuación se presentan dos cuadros con recomendaciones generales, desde dos modelos de cambios específicos, que es importante tener en cuenta, especialmente para el último punto de definir la metodología a efectuar. El primer cuadro responde a aquellos elementos que según el enfoque de Cultura Ciudadana deben valorarse y el segundo es lo que ha desarrollado David Knott en su texto *Achieving Culture Change. A Policy Framework* (2008).

### Conceptos teórico metodológicos de cambio cultural

1	Acupuntura cultural: focalizar el mensaje y la problemática en unas creencias o comportamientos específicos. Es apuntarle de manera concreta a un comportamiento problemático central y a un mensaje asociado. Esto facilita que al priorizar, estratégicamente se logren soluciones más efectivas.
2	Corresponsabilidad participativa: se refiere a la responsabilidad compartida que tienen la ciudadanía, organizaciones, servidores públicos y el Estado de velar por el bien común. La responsabilidad de velar por los asuntos públicos deja de ser una labor exclusiva del gobierno o de las directivas. Los servidores adquieren la responsabilidad inherente de velar por los distintos asuntos públicos que nos confieren a todos. En este sentido, es esencial promover en las acciones la participación activa de las personas que hacen parte de la comunidad.
3	Regulación entre servidores (mutua y auto): teniendo en cuenta la capacidad de agencia que los seres humanos tienen, esto refiere a que las acciones incentiven el control social por parte de los ciudadanos, servidores y gobernantes para promover entre ellos comportamientos deseables a nivel social y rechazar, de manera pacífica, comportamientos que afecten la convivencia y el buen funcionamiento institucional.
4	Promover el reconocimiento positivo: muchas veces la atención se centra en lo negativo. Por lo tanto es importante que se promueva el reconocimiento positivo a los ciudadanos y servidores, a las buenas acciones y, así, generar un nivel de confianza que permita la formación de nuevas dinámicas, interacciones, comportamientos o hábitos. Esto implica también visibilizar a las personas que ya cooperan o a los que comienzan a cooperar en el cambio planteado.
5	Agencia pedagógica: generar aprendizaje e invitar al cambio por medio de procesos diferentes, que rompan la cotidianidad incorporando elementos lúdicos, artísticos, diversión, esparcimiento y horizontalidad en la promoción del cambio. Es decir, que no se susciten cambios porque vienen de una directriz superior o por una posible penalidad. Esta agencia va dirigida a generar beneficios públicos y colectivos.
6	Acción colectiva: "Un problema que requiere acción colectiva se presenta 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" (Murrain, 2008, p. 220). El reto es lograr que la mayoría de los involucrados coopere y esto debería estar presente en las estrategias o acciones de cambio cultural.

7	Comunicación afirmativa: se refiere a dar retroalimentación y seguimiento constante a la población objetivo de cómo van los cambios planteados. En ello, la aproximación al contexto local y la claridad en el mensaje desde un lenguaje sencillo y preciso es esencial; que sea lo más cercano posible a las realidades y cotidianidades de los servidores.
8	Basarse en sistemas de evaluación y generar mecanismos de evaluación. Tener información bien organizada respecto al contexto y en ello ante lo que se desea invitar al cambio permite priorizar y focalizar las necesidades de cambio cultural. Tener datos sirve también para monitorear el cambio cultural.

### Achieving Culture Change. A Policy Framework – Knott (2008)

#### Algunas recomendaciones generales:

1	Promover cambios por medio de las personas que son inmediatamente más influenciables en el grupo, pares o <i>“role models”</i> .
2	Promover cambios por medio de influencias sociales más amplias, como un diálogo nacional o liderazgo de gobierno.
3	Promover cambios por medio de dar alternativas de opciones a las personas con apoyo, guía y consejos que sean concretos y útiles.
4	Usar incentivos como reconocimiento de éxito o el uso de regulación.
5	El cambio cultural no es sobre buscar resultados a términos cortos, sino invertir en asegurar logros a largo plazo.
6	Desarrollar la interacción con personas del ambiente más cercano (padres, pares, <i>role models</i> , vecinos, colegas de trabajo) y a través de influencias más extensas como la tecnología, economía, medios de comunicación, innovaciones.

- **Definir la metodología a efectuar:** se trata de los mecanismos a utilizar en el proceso de ejecución de las acciones. Así mismo se trata del ajuste que deben recibir las acciones y sus planes metodológicos, a causa de las diferencias sociales y culturales de cada lugar, para la efectiva apropiación y ejecución (teatro, juego, taller, mensaje comunicativo, etc.).

El modelo de las 4E del Department for Environment, Food & Rural Affairs del Reino Unido - DEFRA (2008) puede ser útil para organizar las acciones según responda a cada componente, a saber: Enable (activar), Engage (comprometer), Exemplify (ejemplificar) y Encourage (fomentar).

- **Identificar y generar alianzas con actores y entidades estratégicas para el cambio:** se debe buscar cuáles son las entidades y actores que trabajan de manera complementaria con los objetivos de las acciones o que serían de vital importancia para las acciones e incluirlos y consultarles desde el inicio del proceso. Es fundamental transmitir la importancia del proyecto a todos los servidores como herramienta para garantizar el cumplimiento de las metas comunes y validar con ellos las propuestas (Ministerio del Interior y Corpovisionarios, 2014).
- **Definir cronograma, protocolos, asignar responsabilidad y funciones:** coordinación de fechas para el comienzo de las acciones y la implementación de las mismas. Designación de encargados, quién será la persona líder del proceso, las personas que lo apoyarán y establecer con claridad funciones y responsabilidades. Es esencial hacer protocolos tipo “paso a paso” de las acciones para permitir su efectiva aplicación y posibles réplicas.

### 3. Implementación

Esta fase ya implica la ejecución propiamente de lo diseñado y planeado en la segunda fase del diseño. Se trata de la puesta en marcha del proyecto propiamente. A continuación unas breves recomendaciones:

- **Hacer piloto que permita hacer ajustes:** esto es esencial pues permite el enriquecimiento de la propuesta de acciones a partir de un piloto que muestre qué está sirviendo de lo diseñado y qué no. Esto permite recibir insumos y desde ahí realizar las modificaciones necesarias. El piloto permite también contar con insumos claves en cuanto a las características y dinámicas locales y a ver elementos que solo pueden encontrarse en la práctica.
- **Implementación por niveles de institucionalización o niveles (Yamin, 2017):** implica tener claridad sobre cómo se debe ir implementando la estrategia. Es decir, priorizar y analizar con quiénes se debe empezar la acción, las razones, teniendo en cuenta la diversidad de los grupos y actores de la población receptora.
- **Hacer partícipes de la acción a los líderes y autoridades morales del grupo:** Invitarlos a ser de las primeras personas en la implementación de las intervenciones. Esto ayuda a la convocatoria y resulta estratégico para hacer llegar reflexiones y sensibilizar sobre la problemática a intervenir, facilitando la comunicación a un público amplio, pues este tipo de actores suelen tener mayor aceptación ciudadana (Ministerio del Interior y Corpovisionarios, 2014).
- **Mostrar victorias tempranas (Yamin, 2017):** se refiere a exponer los resultados que se vayan obteniendo desde el inicio de todo el proceso, ya que ello motiva la participación y evidencia la efectividad que puede tener el involucrarse en las intervenciones de cambio.
- **Experimentación e iteración:** Después de un tiempo prudente de haber implementado la estrategia, es importante revisar cómo está sucediendo a nivel de resultados y a nivel de los procesos. De ser necesario es importante hacer cambios, experimentar nuevas propuestas e iterar las acciones. Esta revisión y retroalimentación respecto a cómo va el proceso, "conduce a reiterar las soluciones que serán cada vez más convincentes para los miembros de la comunidad" (IDEO, p. 83).
- **Registro continuo y comunicación constante del proceso:** registrar con fotos, mensajes o videos el desarrollo de la estrategia y de las acciones resulta clave para tener evidencia, socializarla y así generar interés y motivación a participar.

## 4. Elementos transversales: acciones y evaluación

- **Fomentar participación y validación continua (Yamin, 2017):** implica en todas las fases promover la participación colectiva apelando a la corresponsabilidad para lograr los cambios esperados. Es por eso que se debe pensar la realización de acciones transversales durante el proceso que motiven la atención y participación de las personas.
- **Indicadores de gestión y de impacto de las acciones:** es un elemento esencial el diseñar y contar con un sistema de seguimiento y monitoreo, que permita evaluar su impacto y su alcance. Es necesario entonces medir de manera continua los posibles cambios de comportamiento y publicarlos para quienes han hecho parte del proceso (Yamin, 2017).

Como se expuso con anterioridad, hay un entusiasmo legalista en la gestión pública de Colombia. Hay un alto número de leyes, y herramientas jurídicas asociadas, que se han pensado como la solución de procedimientos y problemáticas sociales en el país. Este texto ha querido demostrar que lo formal/legal es importante para la administración pública, pero es, y ha sido, insuficiente para generar mejoras en procesos de gestión y para promover cambios sociales. Esta insuficiencia se ha dado, principalmente, porque la preferencia legalista ha estado acompañada de un desacato general por parte de ciudadanía, servidores públicos y líderes políticos, lo llamado una "cultura del incumplimiento" (García, 2009). Por tanto, se ha propuesto que para generar cambios es importante complementar e incluir una mirada y enfoque desde lo no formal: desde lo cultural, entendido brevemente como creencias, preferencias y expectativas compartidas. Se postula que un fortalecimiento de la gobernanza a través del cambio cultural puede traer importantes beneficios en la gestión pública. Se enfatiza que para incluir este enfoque es esencial tener en cuenta los avances que se han dado a nivel teórico, y los estudios relacionados, sobre las motivaciones de las acciones humanas y de sus posibles cambios desde las ciencias sociales, humanas y del comportamiento. Así mismo, se propone tener en cuenta las experiencias implementadas, en Colombia y el mundo para efectivamente "construir sobre lo construido".

**Cierre**

**E**l momento coyuntural por el cual atraviesa Colombia implica un proceso continuado de formación de servidores públicos y ciudadanos, insistiendo acá en la importancia de la corresponsabilidad, en la edificación de la paz que no se reduce al fin de la guerra, sino que incluye la formación de individuos respetuosos y solidarios, tendientes a la resolución de conflictos interpersonales de forma no violenta. Un enfoque cultural para el caso crucial colombiano, permite investigar las construcciones simbólicas y culturales, los comportamientos y las creencias, lo cual ayuda a generar y sostener cambios a favor de preservar el bien común. Por otro lado, se aprecia la oportunidad de propiciar diálogos académicos para encontrar convergencias y aprendizajes del fenómeno que enriquezcan su entendimiento. Esta perspectiva fortalece respuestas sobre las realidades, pues una de sus tareas es posicionar los problemas como algo de carácter público, y reducir así el malestar de que “algo no está bien” (Mills, 1961). Recordando que la Imaginación Sociológica debe relacionar la historia social y biográfica propia, es entonces esperanzadora esta propuesta para ver “problemas” como oportunidades que permiten hacer conexiones de lo individual y lo social, siendo estos unos elementos vitales para pensar la realidad y construir, por ejemplo, la paz y la buena gestión pública en Colombia. Se trata de lograr pasar de la inquietud personal al problema colectivo, permitiendo dar soluciones más amplias a nivel político, social y económico. Esto sin duda ayuda a generar una mayor conciencia de lo social y del momento histórico al que se pertenece, para ver desde ahí sus posibilidades de construir colectivamente (uno de los principales retos en Colombia).

## Bibliografía

- Alexander, J. (2000). *Sociología cultural, formas de clasificación en las sociedades complejas*. Barcelona: Editorial Anthropos, y México: Flacso.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (1998). *Formar Ciudad 1995-1997*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá (Plan de Gobierno y Plan de Desarrollo).
- Ariza, A. y Chiappe, G. (2009). Sin celos sí hay amor. Una experiencia latinoamericana para desactivar la violencia intrafamiliar. Capítulo 7 de *Antípodas de la Violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.
- Banco Mundial. (2015). *Mind, Society and Behavior*. Informe del Desarrollo. Washington, DC.
- Behavioural Insights Team - BIT. (2018). <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>
- Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of Society. The Nature and Dynamics of Social Norms*. Cambridge University Press.
- Bicchieri, C. (2017). *Norms in the Wild: How to Diagnose, Measure and Change Social Norms*. Oxford University Press.
- Bromberg, P. y Gomescasseres, T. (2008). ¿Qué fue y qué será de la Cultura Ciudadana? *La cultura Ciudadana, una discusión abierta. Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas Perspectivas*.
- Canal Uno sobre las leyes en Colombia: <https://canal1.com.co/noticias/uno-dos-tres/saben-cuantas-leyes-hay-vigentes-en-colombia-y-cuantas-en-suiza/>
- Cody, M.; Singhal, A.; Rogers, E.; Sabido, M. (2008). *Entertainment-Education and Social Change. History, Research, and Practice*. New Jersey: Lawrence Erlbaum, Associates, Publishers.
- Corpovisionarios. (2015). *Diagnóstico de Cultura Ciudadana con énfasis en violencia intrafamiliar e identidades no violentas*.
- Corpovisionarios. (2018). *Base de datos de Encuesta de Cultura Ciudadana 2008-2018* Bogotá, Colombia.
- DEFRA. (2008). *4Es Model*. Informe "Changing behavior through policy making".
- Departamento Nacional de Planeación y Proyecto Encuesta Mundial de Valores. (2015). *Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una Mirada comparada de los resultados de la sexta ola de medición 2010-2012*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2015). *Cambio Cultural en la gestión pública: Estrategia de Cambio Cultural*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). Recomendaciones y estrategias para implementar y difundir códigos de integridad. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- IDEO, Diseño centrado en las personas. Kit de herramientas. Human Center Design.
- Elster, J. (1990). *Norms of Revenge*. Source: *Ethics*, Vol. 100, No. 4 (pp. 862-885) The University of Chicago Press.
- Elster, J. (2003). *Tuercas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Normas Sociales. Barcelona, España: Gedisa.
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Editorial Gedisa.
- García, M. (2009). Normas de Papel: La cultura del incumplimiento de reglas. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Guillot, J. (2012). Citizenship Culture as Public Policy. PCI–Americas Leadership Conference, San Diego, February, 6th, 2012. Center on Behavior and Culture, Corpovisionarios, Bogota.
- Hamby, A., & Brinberg, D. (2016). Happily Ever After: How Ending Valence Influences Narrative Persuasion in Cautionary Stories. *Journal of Advertising*, 45(4), 498-508.
- Hedström, P. (2006). La explicación del cambio social: un enfoque analítico. En *Teoría Sociológica Analítica*. CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Kahneman, D. (2011). *Pensar Rápido, Pensar Despacio*. DEBATE.
- Knott, D., Muers, S. & Aldridge, S. (2008). Achieving Culture Change: A Policy Framework". A discussion paper by the Strategy Unit. London.
- OCDE. (2000). Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries, en <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=9789264185197>
- OCDE. (2014). Colombia: La implementación del buen gobierno. Bogotá, Colombia: Publicaciones OCDE.
- Patiño, O. (2008). *La cultura Ciudadana, una discusión abierta. Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas Perspectivas*.
- Puntos de encuentro- ONG: <http://www.puntosdeencuentro.org/medios/tv-y-videos-tematicos/contracorriente/>
- Mackie, G.; Moneeti, F.; Shakya, H.; Denny, E. (2015). *What are Social Norms? How are they Measured?* UNICEF / San Diego: Universidad de California – Centro de Justicia Global.
- Mackie, G. (1996). Endinf Footbinding and Infibulation: A Convention Account. *American Sociological Review* 61 (6).

- Ministerio del Interior y Corpovisionarios. (2014). Informe final:
- Moreira, M.; Smith, Foxcroft, D. (2009). Social Norms Interventions to reduce alcohol misuse in University o College Students. Cochrane Drugs and Alcohol Group. Cochrane Library.
- Mockus, A. (1994). Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. *Revista Colombiana de Psicología*, 3.
- Mockus, A. (1999). Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mockus, A.; Murraín, H.; Villa. Coord. (2012). *Antípodas de la Violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.
- Murrain, H. (2008). *Cultura Ciudadana como Política Pública: Entre indicadores y arte*. La Cultura Ciudadana, una discusión abierta. Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas Perspectivas.
- Murrain, H. (2017). Transforming Expectations through Cultura Ciudadana. Cultural Agents RELOADED: The Legacy of Antanas Mockus. Harvard University Press.
- North, D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York and London: W.W Norton & Co.
- Sanders, M. & Wang, J. (2014). The use of descriptive norms in public administration: a panacea for improving citizen behaviours? Stanford University and Behavioural Insights Team.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2017). Enfoques y Estrategias de Cultura Ciudadana en Bogotá D. C. Impulsadas por la Administración Distrital en los Últimos 20 años – Estado del Arte-. Dirección de Cultura Ciudadana de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía mayor de Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2014). Tomado de: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterease\\_del\\_proceso\\_de\\_paz\\_version\\_imprimible.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterease_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf). 12 de diciembre de 2014, 1:19 p.m.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Corpovisionarios. (2014). Cultura Ciudadana y Construcción de Paz - Informe Final.

- Patiño, 2008. La cultura ciudadana, una discusión abierta. *Cultura Ciudadana en Bogotá. Nuevas Perspectivas*.
- Revista Colombiana de Educación. Tomo dedicado a Basil Berstein. Universidad Pedagógica Nacional. ISSN 0120 – 3916.
- Rodríguez, "T. (2005). Cultura y cognición: entre la sociedad y la naturaleza. Revista Mexicana de Sociología. No 003.
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). *NUDGE Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven & London, UK: Yale University Press.
- Sommer, D. (2014). Ponencia: *Las Cartas sobre la educación estética del hombre para tiempos de terror*. Seminario Internacional sobre Cultura de Paz. Bogotá.
- Página web UNICEF. (2016). Mutilación Genital Femenina: cómo trabaja UNICEF para erradicarla. [http://www.unicef.org/spanish/cbsc/index\\_42329.html](http://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42329.html)
- Universidad del Rosario. 2010. Entrevista a Antanas Mockus: [http://www.urosario.edu.co/elecciones2010/Cuestionarios-Anteriores/Credenciales-\(1\)/Antanas-Mockus/#.WrhRp5POV8c](http://www.urosario.edu.co/elecciones2010/Cuestionarios-Anteriores/Credenciales-(1)/Antanas-Mockus/#.WrhRp5POV8c)
- Revista Colombiana de Educación. (1985). Especial sobre la obra de Basil Bernstein. Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional--CIUP. ISSN 01200-3916.



El **estado**  
del **Estado**



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública



**GOBIERNO DE COLOMBIA**