

## Divorcio entre ley, moral y cultura

Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos

Objetivo *Cultura Ciudadana*  
dentro del Plan de Desarrollo  
**BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado**

El presente artículo busca exponer soportes conceptuales que fueron relevantes para la formulación y podrán ser relevantes para el desarrollo del objetivo *Cultura Ciudadana* en el Plan de Desarrollo **BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado**.

La diferenciación entre regulación jurídica (legal), regulación cultural (colectiva, variable de contexto a contexto) y regulación moral (individual) permite formular *la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura*: 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. Esta hipótesis permite describir o interpretar de manera precisa y sugestiva dificultades claves de la convivencia (violencia y corrupción) y da orientaciones claves para su superación.

Posteriormente veremos cómo el divorcio entre ley, moral y cultura intentó reducirse acudiendo a una interacción intensificada. Esta hipótesis sobre cómo reducir el divorcio entre ley, moral y cultura<sup>1</sup> ayudó a orientar la vía adoptada, seguramente una de varias posibles, para reducir ese divorcio en Bogotá en los años 95, 96 y 97.

En primer lugar (§1) se presenta la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura en cuatro pasos. Tras unas indicaciones mínimas sobre *regla* y *regulación*, abordamos la diferenciación y relativa autonomía entre regulación legal, moral y cultural. Luego se expone la llamada hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura, para introducir la *interacción intensificada* como posible camino para reducir ese divorcio.

En segundo lugar (§2) se presenta, en parte como ilustración de ese camino de armonización de ley, moral y cultura, la primera experiencia de Cultura Ciudadana, impulsada por la Alcaldía de Bogotá 1995-97<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Hipótesis desarrollada por Clara Carrillo en *La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad*. Monografía de grado presentada en 1991 a la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional.

<sup>2</sup> Los numerales § 1 y § 2 incorporan apartes tomados de dos artículos: Mockus, Antanas. *Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura*. *Análisis Político*, 21 (1994a); *Anfibios culturales, moral y productividad*. *Revista Colombiana de Psicología*, 3 (1994b) y de un documento elaborado para el BID y publicado en [www.idb.org](http://www.idb.org) (2000).

En tercer lugar (§3) se presentan las principales modificaciones derivadas del análisis retrospectivo de cultura ciudadana 1995-97 y de una investigación sobre indicadores de convivencia ciudadana<sup>3</sup>.

Las ideas iniciales, junto con estas modificaciones, son los soportes conceptuales detrás del objetivo de Cultura Ciudadana 2001-2004.

### 1.1. Regla y regulación

Se cuenta con una regla cuando se puede distinguir si un comportamiento la cumple o no. Una regla remite a un universo de comportamientos posibles, comportamientos que no se suponen plenamente determinados. Es constitutivo de la noción de regla, al menos tal como la usamos aquí, que la regla pueda ser acatada o violada voluntariamente. La regla se hace operativa por la capacidad de llegar a un acuerdo sobre si un comportamiento se adecúa a ella o no. Una regla separa así los comportamientos posibles en dos grupos: los comportamientos conformes a la regla y los comportamientos contrarios a la regla.

Dominar una regla puede significar saber reconocer si un comportamiento es conforme o no a ella y/o llegar a saber producir comportamientos conformes a ella. Conocer o dominar una regla puede significar entonces 1) saber enunciarla, 2) saber aplicarla a comportamientos para indicar si los comportamientos la cumplen o no y 3) saber producir comportamientos conformes a ella<sup>4</sup>.

La regla es apenas una forma de la regulación. Hay otras formas de regulación que se expresan indicando lo óptimo o indicando preferencias. Más que diferenciar lo correcto de lo incorrecto, señalan lo preferible. Los llamados valores son un ejemplo. Lo que von Wright<sup>5</sup> llama las normas ideales (la descripción de cómo sería un ideal de ciudadano, o de buen hijo, etc.) son otro ejemplo.

---

<sup>3</sup> Mockus, A. y Corzo, J., *Indicadores de convivencia ciudadana*, Informe Final a Colciencias, Bogotá, 2001.

<sup>4</sup> Puede tenerse 2) y 3) sin 1) como lo demuestra el dominio previo a cualquier noción de gramática de las reglas gramaticales de la lengua materna. Puede tenerse 1) sin 2) ni 3) como lo muestra un aprendizaje superficial de la gramática de una segunda lengua. Y cabe, como sucede con gran frecuencia dentro del sistema educativo, alcanzar 2) sin alcanzar 3), es decir lograr capacidad de corregir al otro o a sí mismo, tener conciencia de usar formas de lenguaje o de interacción "bastardas", sufrir síndrome de hiper-corrección en quien asimiló criterios de evaluación, sin llegar a ser solvente en la generación de comportamientos adecuados a esos criterios. Asimilar la regla de reconocimiento sin asimilar la regla de producción estaría en la base misma de la función de legitimación de la exclusión que operan los sistemas educativos, función que conduce a la aceptación de esa exclusión por parte de los más pobres en capital simbólico (Bourdieu, Bernstein).

<sup>5</sup> Henrik von Wright, *Norma y Acción. Una investigación lógica*, Tecnos, Madrid, 1979, págs. 21-35. Von Wright comienza usando la noción de "norma" de una manera muy similar a como usamos aquí "regla" (donde él usa "normativo" usamos "regulativo" o "regulador"). Distingue entre normas promulgadas (prescripciones), costumbres, normas morales e ideales:

Reglas compartidas son las que permiten que el comportamiento llegue a ser inteligible, previsible y, en algún grado, confiable. «Saber a qué atenerse» es tal vez la componente básica de nuestra idea de seguridad<sup>6</sup>.

Con frecuencia hay coexistencia y competencia entre diversos sistemas de reglas. Más que vacío de reglas en muchos casos hay sustitución, cambio, de unas reglas por otras. Para poder estructurarse y subsistir, hasta lo que va contra las reglas adopta sus propias reglas. Ciertos ambientes socioó culturales pueden así poseer e intentar imponer a quienes ingresan a ellos sistemas de reglas contrarios a reglas vigentes en otros. Lo culturalmente aceptable varía de un medio a otro.

Por otra parte, la Modernidad se caracteriza por una clara y masiva invitación a cada individuo a constituirse un sistema de reglas propio, coherente, que le permita gobernarse según su propio entendimiento (autonomía moral).

## 1.2. Diferenciación y relativa autonomía de ley, moral y cultura.

Aún si se acepta que la acción humana tiende a orientarse en buena parte de manera

---

Las prescripciones son promulgadas por una autoridad que manifiesta con ellas una voluntad sobre cómo debe(n) comportarse un(os) sujeto(s). Las leyes, las normas jurídicas, son un buen ejemplo de este tipo de norma.

Las costumbres en parte son como reglas de juego que definen un juego, al determinar movimientos correctos, permitidos, como sucede en lógica o en matemática (salvo que se adopte un punto de vista realista platónico donde en matemáticas o en lógica se «descubrirían» leyes preexistentes en el sentido de leyes de la naturaleza) y en parte son como prescripciones (aunque emanan de un sujeto difuso, son «prescripciones anónimas»). Las costumbres difieren de las leyes de la naturaleza por la posibilidad humana de «romper» esas normas culturales. Quien las rompe puede incluso no ser castigado y ser apenas considerado un extraño. Las costumbres definen formas de vida.

Las normas morales (por ejemplo la norma «las promesas deben cumplirse») son como prescripciones (no es fácil responder ¿prescripciones de quién?). Al menos en parte definen (por ejemplo la regla mencionada contribuye a definir el sentido de «prometer»), pero también pueden ser vistas y han sido vistas como directrices que recomiendan cursos de acción para conseguir felicidad o bienestar.

Las reglas ideales se formulan en relación con lo que algo tiene que ser (no a un hacer). Están ligadas a las nociones de bondad y virtud. Por este lado se llega a los ideales morales, ideales de «vida buena», distintos de los principios o normas morales.

<sup>6</sup> Para Luhmann, la reducción de la incertidumbre es la función básica de la confianza. En cambio para Fukuyama no basta, para lograr confianza, con la predictibilidad del comportamiento, el comportamiento esperado tiene que ser además honesto y aceptable según criterios compartidos por la comunidad. Hay modelos de seguridad basados en el incremento de la desconfianza. El de Cultura Ciudadana puede ser visto retrospectivamente como más bien basado en el incremento de la confianza.

hedonista, y tal vez precisamente cuanto más sea así, más se halla regulada (limitada pero también constituida en su inteligibilidad) por tres sistemas de regulación claramente diferenciables.

El *Cuadro 16 Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural* compara los tres sistemas reguladores ley, moral y cultura, atendiendo a su forma (explícita o implícita, escrita o no), a la manera de definir su vigencia, a la fuente de su autoridad, al tipo de gratificación que usa, a las sanciones que aplica, a quiénes faculta para aplicarlo y la forma de reparación que propicia; también compara el tipo de argumentación con que suele justificarse y el tipo de sistematización al cual da lugar.

Cuadro 1. Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural

Regulación	legal	moral	cultural
Forma	Explícita, escrita Vigencia definida (cuándo, dónde)	Implícita o reconstruida por reflexión. Alcance: propia vida	Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Hábitos. Vigencia: contexto/grupo
Fuente de autoridad	Voluntad popular (o configuración específica de fuerzas) ⇒ Constitución ⇒ Ley ⇒ Otras disposiciones	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte...	Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia.
Gratificación	Admiración hacia la ley (sus objetivos, su gestación, su aplicación).	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación.	Atención, felicitación, "tener en cuenta". Ampliación del sentido en la comunicación.
Sanción	Castigo previsto explícitamente (multa, cárcel...).	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal.	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social.
	aplica Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas).	Grupo o comunidad, sus voceros, sus miembros.
	repara Cumplimiento de sanción aplicada	Arrepentimiento, propósito de cambio y logros en el mismo.	Disculpas, perdón, rito de expiación, cambio visible de comportamiento.
Argumentación	Al legislar y al aplicar la norma (juicio, tutela) se invocan razones de una manera abierta a la discusión.	Diálogo interno, autorreflexión, facilitados por el tratamiento de dilemas morales en discusiones y por el arte.	Invocación del "siempre ha sido así" o ñes parte de nuestra identidad.
Invocación central	Derechos	Deberes/ Emociones morales	Identidad. Hábitos y creencias.
Pluralismo	La ley varía de un país a otro y de una época histórica a otra. Sin embargo, es una sola en un momento dado en una jurisdicción dada.	Imperativo de coherencia personal. Construcción de integridad a lo largo de la vida (Kohlberg). Reto: combinar una moral fuerte con la capacidad de admirar morales fuertes distintas.	Reto: transición de identidad basada en exclusión y desprecio a otras culturas a identidad compatible con respeto y admiración por otras tradiciones culturales.
		Pluralismo no significa ñtodo vale	
Sistematización y fundamentación	Constitución. Códigos. Filosofía del derecho: jusnaturalismo, procedimentalismo, etc.	Ética, muy diversas escuelas.	Investigación antropológica. Literatura costumbrista. Urbanidad. Reivindicación de la identidad.

La distinción entre los tres sistemas regulatorios, ley, moral y cultura, es el resultado de un proceso histórico de diferenciación<sup>7</sup>. Aún hoy en día, posiciones fundamentalistas reivindican la unidad, la identificación, entre los tres. Por el contrario la Modernidad, con su invitación a la autonomía moral del individuo y su énfasis en el Estado de derecho y sus garantías ha generado una marcada diferenciación y separación entre los tres. Mientras el ciudadano cumple la ley, goza de una gran autonomía individual (moral) y mientras respeten el ordenamiento legal pueden convivir tradiciones culturales muy distintas. Es más, para Rawls, la solidez de las democracias contemporáneas depende del hecho de que tradiciones culturales apoyen por razones distintas unas mismas leyes.

Es claro que dentro de una sociedad contemporánea se presupone que el estado garantiza el cumplimiento de un único sistema congruente de leyes, y que el mismo, por lo general favorece ódentro de ciertos límitesó la coexistencia de una pluralidad de morales y una pluralidad de tradiciones culturales, cada cual con especificidades en su regulación. Así, la unidad y el dominio de la ley pueden ser interpretados como condiciones favorables al pluralismo moral y cultural. Pero pluralismo moral y cultural no significan ausencia de regulación moral o cultural (o indiferencia hacia las mismas).

Una sola ley, varias morales, varias culturas, ello significa un campo muy atractivo para la diferenciación y el crecimiento de individuos y de tradiciones o proyectos colectivos. Una sola ley, varias morales, varias culturas configuran el suelo propicio para el pluralismo moral y el pluralismo cultural. Pero para ello ¿han de darse unas congruencias mínimas entre los tres sistemas reguladores?

Por otra parte, la fundamentación de las reglas, especialmente de las morales y culturales, hoy en día, tiende a tener que ser necesariamente compatible con los dos pluralismos, el moral y el cultural. Kant, Habermas y Rawls hacen frente a su manera a los retos del pluralismo moral y pluralismo cultural. Pero lo clave es que no implican relativismo absoluto o indiferencia a la presencia de cualquiera de los tres sistemas y por el contrario, de un modo u otro, la discusión filosófica y la investigación en ciencias sociales terminan llevando a reconocer una fuerte autonomía de las tres regulaciones.

La economía de mercado y la democracia, como hoy las conocemos, requieren una autonomía marcada entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura. Por ejemplo, la dinámica del mercado al crear y posicionar ciertos productos y servicios, o al renovar los procesos de organización del trabajo, estimula y aprovecha ciertos desfases entre las reglas jurídicas y las reglas culturales. Formas de vida culturalmente cerradas entran fácilmente en conflicto con la permanente necesidad, propia de la economía de mercado, de renovar hábitos y creencias. Al mismo tiempo, la economía de mercado posibilita un flujo incomparable de intercambios y de esfuerzos innovativos que afectan hoy en día cualquier tradición cultural. Por otra parte, sólo un manejo explícito de la posibilidad de que lo moral y racionalmente conveniente no coincida con

---

<sup>7</sup> "En un sentido lato de cultura, puede considerarse que la moral y la ley hacen parte de la cultura. Sin embargo, existe una regulación cultural del comportamiento, de la acción y de la palabra, que actúa eficazmente más allá de la autorregulación moral y de la regulación jurídica. Ayuda a comprender cómo lo social tiene una vida propia que desborda la del individuo y la del Estado. (...) Usaré la expresión "cultura" en el sentido de esa regulación culturalö (Mockus, 1994).

lo culturalmente aceptado posibilita el tipo de proceso abierto de cambio deliberado del orden legal sin el cual no hay democracia. La posibilidad de una voz disonante, de un discurso crítico moralmente inspirado, está en el núcleo de la tradición democrática. Es propia de la democracia la construcción de reglas comunes acatadas por personas moralmente diferenciadas pertenecientes a diversas tradiciones culturales. Pluralismo cultural y moral se vuelven viables gracias a lo que hemos llamado armonía o congruencia entre ley, cultura y moral (Mockus, 1994).

La economía de mercado y su buena salud dependen sustantivamente de la ley<sup>8</sup>. La cultura es ante todo tradición. Sin embargo, hoy en día la evolución cada vez más integrada de la cultura y de la economía es la responsable de que la regulación cultural dependa crecientemente de factores en parte ajenos a la tradición. Lo culturalmente válido cambia en buena parte por el peso y el dinamismo específicos de los procesos sistemáticos de creación y reproducción de la cultura y de la influencia que cobran educadores e intelectuales vinculados a esos procesos. Lo culturalmente válido se modifica también por efecto del cambio técnico y de las presiones directas e indirectas que sobre las reglas culturales ejerce la expansión de la economía de mercado (Mockus, 1995).

### 1.3. Ley, moral y cultura, su divorcio

"En la sociedad democrática ideal, de un modo que ilustran algunas épocas en la vida de algunas sociedades industrializadas estables, los tres sistemas de regulación del comportamiento mencionados -ley, moral y cultura- tienden a ser congruentes en el sentido que se explica a continuación. Todos los comportamientos moralmente válidos a la luz del juicio moral individual suelen ser culturalmente aceptados (no sucede necesariamente lo contrario: existen comportamientos culturalmente aceptados que algunos individuos se abstienen de realizar por consideraciones morales). A su vez lo culturalmente permitido cabe dentro de lo legalmente permitido (aquí tampoco sucede lo inverso: hay comportamientos jurídicamente permitidos pero culturalmente rechazados). En esas sociedades la cultura simplemente exige más que la ley y la moral más que la cultura. He llamado "*divorcio entre ley, moral y cultura*" la ausencia de esta congruencia. (...) La falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y las regulaciones morales y jurídicas del comportamiento se expresa en Colombia como auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual" (Mockus, 1994).

En el trabajo citado caracterizamos a la sociedad colombiana por un "alto grado de divorcio entre ley, moral y cultura". En trabajo posterior se subraya la fuerza que en Colombia tiene la regulación cultural: "La estabilidad y el dinamismo de la sociedad colombiana dependen altamente del alto poder que en ella tiene una regulación cultural que a veces no encaja dentro de la ley y lleva a las personas a actuar en contra de su convicción moral" (Mockus, 1995).

---

<sup>8</sup>Polanyi señala que al menos tres de los mercados (el de la tierra, el de la moneda y el del trabajo) dependen para su constitución de la regulación legal.

El ejercicio sistemático de la violencia por fuera de las reglas que definen el monopolio estatal del uso legítimo de ella, o el ejercicio de la corrupción, crecen y se consolidan precisamente porque llegan a ser comportamientos culturalmente aceptados en ciertos contextos. Se toleran así comportamientos claramente ilegales y con frecuencia moralmente censurables (Mockus, 1995).

Otras naciones, otros continentes, Europa misma, han atravesado situaciones de crisis generadas por el divorcio entre ley, moral y cultura. En general fueron los Estados nacionales los que lograron instaurar un cierto orden privilegiando lo legal, y fue desde la ley -por supuesto con cierto apoyo desde la moral y la cultura y, más específicamente, desde la religión y la ideología- desde donde se logró un alto nivel de congruencia entre ley, moral y cultura (Mockus, 1995).

Cierto grado de divorcio entre moral y cultura o entre moral y ley puede dejar de ser un simple obstáculo para el desarrollo moral y la integración cultural y convertirse en base para una moralidad más desarrollada (como las etapas 5 y 6 descritas por Kohlberg) o generar una tensión productiva entre tradiciones o proyectos culturales (tomado y modificado de Mockus, 1995). Sin embargo, el anarquista alemán que tiene el arrojo de lanzarle una bolsa de sangre humana al general norteamericano implicado en la guerra de Vietnam paga su coraje siendo sancionado jurídicamente, además una parte de la sociedad alemana lo censura, lo condena culturalmente.

Los intelectuales destacaron la posibilidad de actuar en busca de la rectitud moral incluso cuando ello implicaba una ruptura con las costumbres, como lo hicieron patentemente los filósofos cínicos. El intelectual puede ayudar a comprender y a que se asuma la creciente diferenciación entre los tres sistemas reguladores del comportamiento (Mockus, 1995).

En síntesis, el divorcio entre los tres sistemas se expresa en acciones ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, acciones ilegales y desaprobadas culturalmente pero moralmente juzgadas como aceptables y acciones ilegales, reconocidas como moralmente inaceptables pero culturalmente toleradas, aceptadas. Y como obligaciones legales que no son reconocidas como obligaciones morales o que en ciertos medios sociales no son incorporadas como obligaciones culturalmente aceptadas.

#### 1.4. Ley, moral y cultura: un camino para su armonización, la interacción intensificada+

¿Por qué la comunicación y en general la interacción intensificada ayuda a reducir el divorcio entre ley, moral y cultura? Partimos de una visión del conflicto como causado o agravado por limitaciones de la comunicación<sup>9</sup>. Se trata pues de lograr que los involucrados reconozcamos que muchas veces nos encontramos, más que ante negociaciones, ante un intercambio racional de argumentos. Se aplica también la teoría de que la relación directa cara a cara tiene efectos de disuasión frente a la violencia. Se disuade el chantaje. Se toleran (y promueven) nuevas formas de expresión de inconformidad o de agresión simbólica.

---

<sup>9</sup> "Violencia como forma de comunicación" fue el título de un trabajo presentado en 1992 al Congreso Colombiano de Sociología.

Si las dos formas principales de interacción racionalizada son la acción comunicativa y la acción estratégica, cabe responder en dos momentos:

Si la comunicación se intensifica, los interlocutores pretenden validez en lo que dicen (comprensibilidad, sinceridad, verdad, rectitud) con más frecuencia y estas pretensiones son aceptadas o problematizadas y defendidas. La eventual incredulidad de uno conduce, en condiciones de comunicación intensificada, al otro a formular más argumentos. La crítica adquiere más espacio. Pero también la justificación. Hay más ocasiones para aceptar el reto de evaluar los argumentos propios o los de la contraparte. Las reglas pasan a evaluarse en términos de razones y resultados y no sólo en términos de a quién convienen.

La comunicación facilita la puesta en relación de derechos con deberes. La racionalización del derecho en términos de *õderechosõ* tiene la virtud de animar a todos los miembros de la sociedad a adherir a la ley por razones de propio interés. Permite además incorporar desde un comienzo la óptica igualitaria y redistributiva (¿acaso se justifica que tus derechos sean más amplios que los míos?). La comunicación ayuda a descentrarse lo necesario para comprender cómo mis derechos se relacionan con los de los demás y cómo su respeto se articula al cumplimiento de los deberes de los demás y viceversa<sup>10</sup>. La comunicación posibilita -y multiplica los alcances- de lo que Rawls llama un *õconsenso por traslapesõ*: el apoyo en las sociedades pluralistas democráticas, por parte de diversas tradiciones culturales, a unas mismas normas, aunque sea por razones diversas.

Una comunicación intensificada también permite un fogueo más explícito y sincero de las propias convicciones morales. Y una crítica de lo culturalmente visto como aceptable o normal. La comunicación pública explícita ayuda a calificar los argumentos relacionados con la regulación legal. Puede contribuir a modificar la cultura e influir tal vez en la moral. Una comunicación más privada entre ciudadanos puede transformar la adhesión en materias específicas a la regulación legal o puede transformar criterios de evaluación de la acción propia o de la acción del otro. Por ejemplo, durante la crisis del túnel de Chingaza de 1997, la regulación intrafamiliar terminó siendo un aspecto clave para ahorrar agua.

Si la interacción estratégica se intensifica, hay más ocasiones para que las diferencias de intereses o de perspectivas se manifiesten, que los conflictos aparezcan a tiempo. Lo uno y lo otro puede llevar a que los derechos se invoquen más tempranamente y a que se teja un *continuum* entre la argumentación moral (privada o circunscrita al "nosotros"), la argumentación ante el otro (lucha por una legitimidad cultural) y la argumentación jurídica (lucha por tener la razón ante la ley).

## 2. Plan de desarrollo *Formar ciudad*: Cultura ciudadana como prioridad y como camino

---

<sup>10</sup> De hecho la Alcaldía ha utilizado un lenguaje centrado en deberes, salvo en materia de desarme, alcohol y pólvora donde argumentó intensamente en términos de derecho a la vida y de preeminencia de los derechos de los niños.

Durante la experiencia de la Alcaldía de Bogotá correspondiente al periodo 1995-1997 uno de los objetivos fue intentar acercar la cultura a la ley y a la moral. Más de una vez se afirmaría a lo largo del proceso «de leyes y de moral estamos bien, debemos transformar algunos hábitos, algunas costumbres».

La regulación cultural y su congruencia con las regulaciones moral y legal ayudan mucho a entender como funciona lo sano, lo no violento, lo no corrupto. Se trataba de reconocer y mejorar la regulación cultural de la interacción entre desconocidos o entre persona y funcionario en tanto que desconocidos. Posteriormente hubo iniciativas que implicaron un interés sobre la regulación cultural de las interacciones en la familia (por ejemplo en la lucha contra la violencia intrafamiliar).

La coordinación entre instituciones y la comprensión social del proceso, necesarias para obtener los resultados alcanzados, dependieron mucho de la apropiación institucional y social de la idea misma de «cultura ciudadana». Reformas legales recientes (estatuto de Bogotá, ley de planeación y ley de presupuesto) facilitaron una apropiación institucional de la noción y permitieron así darle, desde el comienzo, un papel privilegiado en el interior del equipo de gobierno y ante la sociedad por la vía de una comunicación intensificada (alto interés de los medios, motivado en parte por la novedad de los medios puestos en juego)<sup>11</sup>.

La noción de cultura ciudadana buscaba impulsar ante todo la *autorregulación interpersonal*. Se subrayó la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, en contextos como los del transporte público, el espacio público, los establecimientos públicos y el vecindario; y se subrayó también la regulación cultural en las interacciones

---

<sup>11</sup> Uno de los mecanismos de participación ciudadana introducidos por la nueva Constitución Colombiana (1991) es el «voto programático». La reglamentación de este voto obliga a todo candidato a alcalde a inscribir un Plan de gobierno sobre la base del cual un número suficiente de votantes podría solicitar la revocatoria de su mandato. En 1994 y por primera vez, los candidatos a las alcaldías del país inscribieron sus candidaturas con un Plan de Gobierno. En mi caso, ese plan tuvo como primera y principal prioridad el programa Cultura ciudadana.

Como consecuencia de lo anterior y de la Ley del Plan, había que expedir un Plan de Desarrollo que debía ser sancionado por el Concejo Distrital. El Plan de desarrollo «Formar Ciudad» (1995-1998) también reconoció la cultura ciudadana como su primera prioridad y así continuó haciéndose en los correspondientes planes de acción bianuales (1995-1996, 1996-1997 y 1997-1998). Durante los primeros meses del gobierno se trabajó muy intensamente en la planeación; cualquier proyecto de inversión que aspirara a competir en prioridad por los recursos disponibles, debía caber dentro de una de las seis prioridades del Plan Formar Ciudad: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional.

Para el Plan de desarrollo Formar Ciudad, los equipos inter-institucionales que posteriormente tendrían que participar en la ejecución del Plan, definieron *Cultura ciudadana* como el «conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos».

ciudadanoóadministración dado que la constitución de lo público depende sustantivamente de la calidad de estas interacciones<sup>12</sup>.

Allí mismo, en el Plan de Desarrollo, se definieron los cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana<sup>13</sup>, principal prioridad y columna vertebral del Plan de Desarrollo:

- a) Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia;
- b) Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas;
- c) Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos;
- d) Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.

Pluralismo moral y pluralismo cultural no deberían significar relativismo disolvente. Pero implican una estructuración lógica nueva de las relaciones entre la autorregulación individual y la(s) colectiva(s). Que otros tengan reglas parcialmente distintas a las mías no significa que yo pueda o deba volverme más laxo con las mías. Si reconozco la validez de otras tradiciones culturales, no por ello he de debilitar mi interés por elaborar e intensificar mi pertenencia a una tradición específica.

Colombia tal vez representa un caso extremo en este proceso de descubrimiento de las implicaciones de un pluralismo sin piso común. Con las acciones organizadas en torno a la idea de "Cultura ciudadana" se buscó identificar algo de ese piso común, de ese conjunto de reglas mínimas básicas compartidas que debería permitir gozarse la diversidad moral y cultural.

El programa Cultura ciudadana incluyó múltiples acciones de educación ciudadana enmarcadas por una filosofía común. Implicó la cooperación interinstitucional y multisectorial muy marcadas, sobre todo, en la fase de concepción y en acciones de respuesta a contingencias no previstas. Su costo total durante los tres años 95-97 fue de cerca de 130 millones de dólares (3.7% del presupuesto de inversión para la ciudad). Cultura ciudadana y la filosofía expresada en sus objetivos fueron también la inspiración de muchas de las acciones de gobierno no planeadas y surgidas como respuestas a situaciones imprevistas. La consistencia entre las dos partes de la agenda de gobierno - la planeada y la improvisada - contribuyó mucho a la asimilación social del

---

<sup>12</sup> En síntesis, así se presentó el programa *Cultura ciudadana* al Concejo de la ciudad, mes y medio antes de la posesión pero como alcalde electo; se buscaba que fuera incluido en el presupuesto para inversión de 1995. La inclusión se logró pero, ¿de una manera que no fue inmediatamente visible, quedó condicionada a la aprobación del Plan de Desarrollo!

<sup>13</sup> Se trata de los primeros 4 objetivos de 31 que finalmente tuvo el Plan *Formar Ciudad*. La re-elaboración tuvo muchas consecuencias: todo el Plan de desarrollo, los planes de acción que lo detallaron y hasta los presupuestos de inversión, se definieron por 31 líneas de acción correspondientes a esos 31 objetivos.

concepto. Las ejecutorias en materia de cultura ciudadana siguen siendo local y nacionalmente reconocidas como la principal realización de ese gobierno.

Un elemento absolutamente crucial para multiplicar el efecto de las acciones de Cultura Ciudadana fue su altísima visibilidad ante la sociedad, lograda en buena parte por la vía de los medios masivos de comunicación. No campañas pagadas, sino formas novedosas, atractivas, de alto impacto visual o psicológico. En particular, en los conflictos que se presentaron en la ciudad con los polvoreros, con los taxistas, con los empresarios de buses, busetas y colectivos y con el mismo gobierno nacional a propósito del desarme, cuanto más oportuna, sincera, franca fue la comunicación, más resultados favorables se alcanzaron. Tal vez el caso con mayores limitaciones a la comunicación fue también el caso de mayores tropiezos, el del desarme vía jurídica.

En tres de los cambios de comportamiento señalados se contaba con indicadores actualizados que permitían una evaluación frecuente de las acciones acometidas. Y la comunicación se veía muy marcada por la evolución de los indicadores<sup>14</sup>. Caso más destacado: el ahorro del agua<sup>15</sup>. Muchas de las acciones de cultura ciudadana fueron presentadas como acciones preventivas y por lo tanto aclimataron medidas justificadas como medidas de reducción de riesgos, rompiendo con las posiciones según las cuales los individuos son totalmente libres para asumir riesgos.

Muchas veces jugó un papel crucial la combinación entre opinión pública sensible, franqueza radical y una metodología elemental de regulación de la comunicación. Esto fue muy útil para generar de manera participativa los planes de desarrollo local (Decreto 425 de 1995) y para mantener la independencia de poderes.

Cuando la comunicación se intensifica, hay por supuesto el peligro de disolver ciertas ambigüedades cómodas y generar una percepción cruda de reglas, jerarquías y competencias. Pero la sinceridad produjo casi siempre mejor resultado que la tradicional diplomacia (diplomacia mal entendida). Decir muy claramente qué se podía y qué no, y recordar con precisión las competencias fueron herramientas de uso cotidiano.

En resumen, la estrategia de cultura ciudadana buscó fortalecer la regulación cultural y la regulación moral. Buscó aumentar la congruencia y la eficacia complementaria de esas regulaciones entre sí y con la ley. Procuró y muchas veces logró debilitar la legitimidad cultural o moral de acciones contrarias a la ley. Buscó también comunicar (o

---

<sup>14</sup> Tuvo crucial importancia la información sobre armas y sobre alcohol suministrada por el Instituto Nacional de Medicina Legal. Fue muy útil la cooperación interinstitucional en el análisis de las causas de la violencia, en la promulgación de medidas y en la coordinación detallada de las acciones de aplicación ("*enforcement*"). Desarme, ahorro de agua, restricción a la pólvora fueron acciones construidas, perfeccionadas y socialmente convalidadas gracias a indicadores.

<sup>15</sup> Tomar en serio la invitación al ahorro, en vez de hacer esta invitación formalmente solo para justificar a los dos días el racionamiento, no aceptar la presión periodística a centrar la noticia en las sanciones previstas para quienes no ahorraran agua, verificar que existía la voluntad de ahorrar y que había que ayudar con información y metodologías al cambio de hábitos fueron algunos de los hitos de esta campaña que permitió manejar durante cerca de cuatro meses una emergencia, con niveles de ahorro entre el 8 y el 12%, llegando hasta el 16%.

reconstruir en un ambiente de comunicación) las razones de ser, y las conveniencias, de la regulación legal.

### 3. Ajustes a la conceptualización

La revisión retrospectiva del primer periodo de cultura ciudadana (95-97), los resultados de una investigación sobre el contenido positivo de la convivencia ciudadana y la identificación de conexiones claves entre cultura ciudadana y productividad y entre cultura ciudadana y justicia social han permitido afinar el enfoque y ratificar su importancia.

#### 3.1. Relación con la ley

La ley puede cumplirse o por las buenas o por las malas. En primer lugar hay un cumplimiento de la ley ligado a la comprensión de (y adhesión a) los *objetivos* de la ley, su proceso de *gestación* (acuerdo democráticamente logrado, tras discusión racional, entre representantes democráticamente elegidos) y/o sus procedimientos de *aplicación* (debido proceso que incluye derecho a la defensa). En segundo lugar hay un cumplimiento de la ley ligado principal o exclusivamente al temor a las sanciones, cumplimiento que puede depender del tamaño de las sanciones y de la probabilidad de ser sancionado. Ambos tipos de razones pueden estar presentes simultáneamente, pero puede primar nítidamente cualquiera de las dos<sup>16</sup>.

A mayor cultura democrática, y a mayor prestigio de los cuerpos colegiados que expiden normas, mayor autoridad se le atribuirá a una norma que sea el resultado de un proceso democrático.

#### 3.2. La importancia de los acuerdos

La trama de la vida cotidiana y hasta las más elementales manifestaciones de la cooperación humana involucran la celebración y el cumplimiento de acuerdos. Jürgen Habermas ha caracterizado la acción comunicativa como acción orientada al entendimiento y al acuerdo. La exploración cooperativa de desacuerdos mediante intercambio y evaluación de argumentos da lugar a la por él llamada *acción comunicativa discursiva*. Sin ésta no habría ni ciencias ni procesos de racionalización de los otros tipos de actividad humana.

La solución pacífica de conflictos y la negociación consisten fundamentalmente en la construcción de acuerdos. El cumplimiento de acuerdos es un factor decisivo en la convivencia<sup>17</sup>.

Hay un gradual desplazamiento de reglas consuetudinarias (por ejemplo sobre la distribución de tareas en el ámbito doméstico) por acuerdos explícitos.

---

<sup>16</sup> Maimónides recomendando sustituir, apenas las personas hayan recibido un mínimo de educación, la vía educativa del temor a Dios por la vía educativa del amor a Dios.

<sup>17</sup> Tal fue uno de los principales resultados de la investigación citada (Indicadores de convivencia ciudadana, Informe Final a Colciencias, Mockus, A. y Corzo, J., 2001).

Ciertas reglas son acuerdos. Esto sucede muy especialmente con las reglas legales. Hace parte de la adquisición de una cultura democrática lograr entender que una ley es un acuerdo celebrado por una sociedad a través de personas legítimamente escogidas para tal fin. Y lograr sentirse obligado por ese acuerdo como si uno mismo hubiera participado en su celebración.

### 3.3. La mutua ayuda para actuar según conciencia y ley

Aunque la mayor orientación de la acción, al menos en algunos terrenos, podría provenir de lo acostumbrado, la cultura, y de lo legalmente estipulado, parece que lo que más perciben las personas es que su actuación se guía por su propia conciencia<sup>18</sup>. Hay muchos casos en que las personas tenemos clara una intención y manifestamos compromiso moral con cierto curso de acción y sin embargo nos mantenemos presos de nuestros hábitos. Lo acostumbrado prima sobre lo conscientemente considerado como óptimo. La reducción de este desfase entre comportamiento deseado y comportamiento acostumbrado puede ser acometida mediante un proceso de autocontrol personal. Pero este puede verse desbordado por la fuerza de lo habitual. Para tales casos parecería especialmente conducente optar por una estrategia de mutua ayuda<sup>19</sup>.

Las leyes se dejan disponer tal vez con mayor facilidad que la regulación moral o la regulación cultural. Por eso, aprobada una norma, convendría explorar rutinariamente si es necesario un proceso pedagógico que facilite la transición hacia comportamientos conformes a ella. Puede no bastar la voluntad democrática y ser necesario un proceso de mutuo apoyo para lograr el cumplimiento de la ley<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Muchos jóvenes consideraron que se justificaba violar la ley cuando esto era lo acostumbrado. Pero los mismos jóvenes tendieron por lo general a responder que también se justificaba violar la ley cuando era la única manera de lograr el objetivo o cuando producía un gran provecho económico (Indicadores de convivencia ciudadana, Informe Final a Colciencias, Mockus, A. y Corzo, J., 2001).

<sup>19</sup> Durante las primeras semanas de ahorro de agua en 1997, una mañana duré cerca de 30 minutos imaginando formas creativas para impulsar el ahorro de agua ¡debajo de la ducha! Hasta que mi esposa golpeó con su nudillo en la puerta del baño diciéndole «Antanas ¡el agua!». Llamo a ésta la escena de las «dos» aguas y la utilizo para ilustrar la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia. Un caso similar, más institucionalizado, es el de los Alcohólicos Anónimos.

De quien se deja uno ayudar es una pregunta crucial. En realidad, habría que tener en cuenta que el control social es ejercido por segundos y por terceros, terceros que a su vez son específicos o genéricos (¿cómo evaluaría mi acción un ser humano cualquiera es una preocupación en parte distinta de cómo la evaluaría NN quien fue mi profesor de filosofía o de cómo la evaluará la persona a la que mi acción afecta o beneficia directamente). La propuesta de «mutua ayuda» invita a recibir como útil y cercana la opinión de terceros desinteresados. Busca también transformar en dirección constructiva el fuerte impulso moralizador característico de la sociedad colombiana. Un «déjate ayudar hasta por desconocidos» se acompaña de un «ejerzamos la crítica sin descalificar moralmente».

<sup>20</sup> Ayuda a ilustrar esta apropiación social e institucional de una nueva ley la manera en que en Brasil se dice que una ley «pegó» o «no pegó».

Aún más complejo es el reto de cumplir simultáneamente los mandatos de la propia conciencia y los de la ley. La mutua ayuda implica aquí un ir y venir racional y emotivo entre la coherencia con las propias convicciones y la adhesión a lo democráticamente convenido. Cuando hay tensión entre una y otra, hay espacio para el diálogo, y para el ejemplo. La tarea de vivir en paz con la propia conciencia y con la ley es una tarea colectiva. Se trata de lograr una sociedad donde conviven de manera democrática personas que han alcanzado la mayoría de edad.

### 3.4. Las tácticas de construcción del cumplimiento de normas

El camino recorrido sugiere que en cualquier proceso que busque cumplimiento de normas (construcción de seguridad, o construcción de probidad) se acuda a cada una de las seis casillas del modelo siguiente:

Admiración por la ley	Autogratificación de la conciencia	Reconocimiento social
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor a la censura social

Una acción que incluya las seis casillas acompañada de una armonización de las tres regulaciones tiene probablemente mayor efecto que una acción exclusiva sobre una de ellas. Hay que corregir no una sino tres impunidades y hacer visibles y corregir tres ingratitudes. Más allá del castigo legal sí hay castigos social y moral y más allá de los tres castigos hay la posibilidad de fortalecer los tres sistemas de gratificación.

Es posible, a la luz de este modelo intentar una síntesis entre este modelo y el que ofrece la microeconomía del delito (Mauricio Rubio): básicamente se compara el beneficio del delito multiplicado por la probabilidad de éxito del delincuente con el tamaño del castigo multiplicado por la probabilidad de sufrirlo (el castigo legal). Al comparar los dos enfoques se podría decir que:

- el modelo de Mauricio Rubio permite hacer visible la confluencia del conflicto armado, la corrupción y la economía ilegal que conjuntamente generan alta impunidad
- el nuestro permite visibilizar que, al menos en ciertos contextos, se puede estar dando cierta impunidad moral y cultural que agrava los efectos de la impunidad legal. También permite incorporar satisfactores no económicos que en algún grado aumentan los incentivos al buen comportamiento. Admirar la ley o vivenciar autogratificación moral por actuar según el propio criterio moral o por recibir reconocimiento social y confianza pueden inclinar la balanza a favor del comportamiento correcto, especialmente si la regulación legal y la regulación cultural están alineadas. Reducir las tres impunidades y aumentar las tres gratificaciones es evidentemente una estrategia más comprensiva y puede tener mayor potencial de éxito que una estrategia puramente centrada en el castigo legal<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> El argumento que da Rubio para no incluir el tema de las sanciones sociales es el argumento de Bobbio ( ) de su gran variabilidad e imprevisibilidad. Sin embargo, es obvio que dada la impunidad legal existente también existe una gran variabilidad e imprevisibilidad de las sanciones legales (también por discrecionalidad legalmente otorgada al juez). Se podría incluso argumentar lo contrario: en algunos contextos colombianos la sanción social podría ser más previsible que la sanción legal. Los õtabüesö morales y sobre todo culturales significan que habría casos en que la utilidad

### 3.5. Relación con la productividad

La cultura ciudadana puede ayudar al menos de tres maneras a lograr un mayor producto social por unidad de recursos empleados. Puede aumentar la productividad de la infraestructura y los servicios colectivos provistos por la ciudad. Puede ser fuente de aprendizajes aplicables al terreno de la producción de bienes y servicios. Y sienta bases cruciales para mejorar la cultura del consumidor.

Aumenta la productividad de la ciudad cuando, por ejemplo mediante medidas educativas y mayor cumplimiento de la ley se incrementa la velocidad de circulación en la ciudad. O cuando se facilita el uso racional de servicios públicos (y permite por ejemplo aplazar cuantiosas inversiones, como sucedió con el suministro de agua a Bogotá).

En procesos de producción de bienes o servicios, al familiarizar con la armonización entre automandatos y reglas explícitas externas, cultura ciudadana prepara a las personas para procesos de autoregulación y disciplina consciente y voluntaria como los requeridos y altamente valorados por la certificación de calidad<sup>22</sup>. De algún modo la misma prestación por la administración pública de servicios al ciudadano puede beneficiarse sustantivamente con una mayor adhesión voluntaria a reglas consistentes de funcionarios y ciudadanos.

El consumidor también puede hacer valer mucho mejor sus derechos si se logra adhesión voluntaria a las normas de parte de productores y distribuidores. A su vez, el buen uso de las garantías y los mecanismos de conciliación depende en mucho de procesos de autoregulación individual y grupal similares a los impulsados en los programas de cultura ciudadana.

Se ayuda a la productividad ófuerza primordial de las posibilidades de mejoramiento de la calidad de vida y posiblemente única solución racional y sostenible al problema de la redistribución cuando se aprende a seguir voluntariamente reglas, cuando se aprende a ser consecuente con lo que uno mismo se impone y se es capaz, al mismo tiempo, de adherir a reglas explícitas adoptadas por otros, resultado o no de procesos colectivos en los que uno mismo ha participado.

Reglas y acuerdos acatados y perfeccionados contribuyen a la reducción de los llamados òcostos de transacción, reducción que está en la base de incrementos sustantivos en la productividad que han hecho visibles economistas óhistoriadores neóinstitucionalistas como Douglass North. Nos volvemos más productivos al volvernos capaces de ayudarnos mutuamente para producir voluntariamente un comportamiento reglado, un rigor colectivo. Al menos en parte, la productividad consiste en armonizar la voluntad personal y la voluntad colectiva.

---

económica de la trasgresión no compensa, por grande que sea, la desutilidad derivada de la sanción social o de la culpa. La existencia de òcumplidos y en grado menor la estabilidad del òcuasi-cumplimiento estarían relacionados con esta inconmensurabilidad.

<sup>22</sup> Explicitar procedimientos y requerimientos y hacer visible cada paso del proceso para lograr una adhesión voluntaria del trabajador y del equipo es lo que con frecuencia buscan las tecnologías òblandas impulsadas por los centros nacionales de productividad o competitividad.

### 3.6. Relación con justicia social

La inclusión, la atención a las personas en situación de vulnerabilidad y la construcción de una mayor igualdad de oportunidades demandan un buen acople entre la ley y lo cultural o moralmente aceptado. Sólo mediante ese buen acople es posible que los subsidios lleguen efectiva y económicamente a sus destinatarios.

Tal vez éste es el campo en que la sociedad colombiana tiene un mayor divorcio entre lo aceptado en conciencia y lo formulado en la Constitución y las leyes. Armonizar ley, moral y cultura en este terreno es la única manera de reducir la frustración de expectativas y el desvío de recursos. Para lograr justicia social hay que aprender a aportar de buena gana (cultura tributaria) y a utilizar de manera responsable los subsidios (en particular no tomarlos cuando no se merecen). La más técnica de las focalizaciones del gasto social puede ser desvirtuada o neutralizada si hay tolerancia cultural o moral al desvío de subsidios. Cultura ciudadana permite enfatizar cómo la ansiada solidaridad de las políticas sociales se hace viable cuando se comprenden y se respetan con rigor las correspondientes normas.

*Agradecimiento: a la Universidad Nacional y a la ciudadanía de Bogotá porque este ir y venir entre trabajo académico y gestión pública ha ayudado a afinar y contrastar conceptos y a inspirar o cualificar prácticas. Las representaciones así construidas han alimentado la comunicación con grupos bien diversos en contextos muy distintos, incluida la opinión pública y han servido para organizar la acción.*

*Sólo si logramos ejemplificar e incluir en un nivel muy operacional en las acciones de la Alcaldía estos aprendizajes se podrá asegurar de nuevo en los próximos dos años la fertilidad del ciclo que desde 1991 ha enlazado algunas teorías y algunas prácticas. Por lo pronto hay que mostrar como los sistemas reguladores influyen en los resultados: la transformación armonizadora de ley, moral y cultura hace parte de un camino que busca resultados de manera eficiente y con satisfacción del ciudadano. La armonía entre lo legal, lo moral y lo cultural genera una satisfacción que se añade a la producida por los resultados. Logro sano, logro multiplicado.*