

# Divorcio entre ley, moral y cultura (II)

La segunda entrega de este artículo culmina la exposición de los soportes conceptuales relevantes para la formulación y el desarrollo del objetivo Cultura Ciudadana del Plan de Desarrollo *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Esta segunda entrega arranca en el numeral 1.4 y bueno es recordar los títulos de los numerales publicados en la entrega anterior: 1.1 Regla y regulación; 1.2 Diferenciación y relativa autonomía de ley, moral y cultura; 1.3 Ley, moral y cultura: su divorcio.

Por **Antanas Mockus**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

## 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>1</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.

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 "derechos" 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 descenderse 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>2</sup>. La comunicación posibilita –y multiplica los alcances– de lo que Rawls llama un "consenso por traslapes": el apoyo en las sociedades pluralistas democráticas, por parte de diversas tradiciones culturales, a unas mismas normas, aunque sea por razones diversas.

La comunicación facilita la puesta en relación de derechos con deberes.

Una comunicación intensificada también permite un fogeo 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 y 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

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".



<sup>1</sup> «Violencia como forma de comunicación» fue el título de un trabajo presentado en 1992 al Congreso Colombiano de Sociología.

<sup>2</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.



| REGULACIÓN                              | LEGAL   | MORAL  | CULTURAL   |
|---|---|--|--|
| <i>Forma</i>                            | Explícita, escrita<br>Vigencia definida: cuándo, dónde  | Implícita o reconstruida por reflexión.<br>Alcance: propia vida  | Incorporada en actitudes y comportamientos. Tabúes. Hábitos.<br>Vigencia: contexto / grupo   |
| <i>Fuente de autoridad</i>              | Voluntad popular (o configuración específica de fuerzas) ⇒ Constitución ⇒ Ley ⇒ Otras disposiciones                                   | Propia persona.<br>Fuentes: padres, maestros, arte...  | Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia.  |
| <i>Gratificación</i>                    | 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.  |
| <i>Sanción</i>                          | Castigo previsto explícitamente (multa, cárcel...).   | Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal.   | Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social.  |
| <i>Aplica</i>                           | Autoridad expresamente facultada que sigue proceso previsto   | Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas).   | Grupo o comunidad, sus voceros, sus miembros.  |
| <i>Repara</i>                           | Cumplimiento de sanción aplicada.   | Arrepentimiento, propósito de cambio y logros en el mismo.   | Disculpas, perdón, rito de expiación, cambio visible de comportamiento.  |
| <i>Argumentación</i>                    | 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 "es parte de nuestra identidad".  |
| <i>Invocación central</i>               | Derechos.   | Deberes / Emociones morales.   | Identidad. Hábitos y creencias.  |
| <i>Pluralismo</i>                       | 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 "todo vale"  |  |
| <i>Sistematización y fundamentación</i> | Constitución. Códigos. Filosofía del derecho: jusnaturalismo, procedimentalismo, etc.   | Ética, muy diversas escuelas.  | Investigación antropológica. Literatura costumbrista. Urbanidad. Reivindicación de la identidad.   |

Tres tipos de regulación: legal, moral y cultural

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>3</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 ciudadano-administración dado que la constitución de lo público depende sustantivamente de la calidad de estas interacciones<sup>4</sup>.

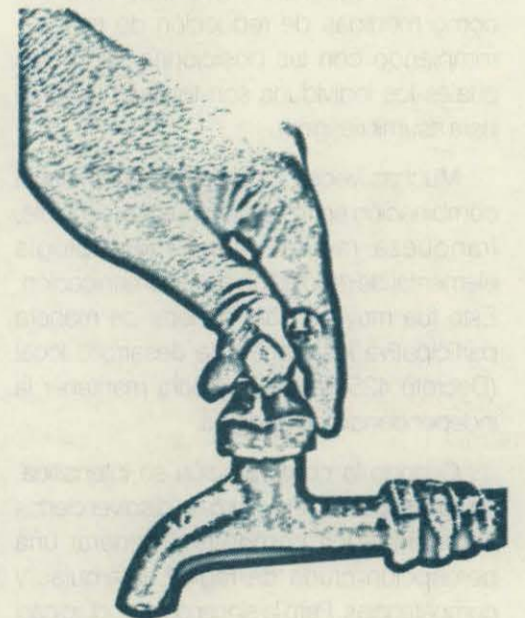
Allí mismo, en el Plan de Desarrollo, se definieron los cuatro objetivos correspondientes a **cultura ciudadana**<sup>5</sup>, principal prioridad y columna vertebral del mismo:

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

<sup>3</sup> Uno de los mecanismos de participación ciudadana introducidos por la Constitución de 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".

<sup>4</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>5</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.



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 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, los taxistas, 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>6</sup>. Caso más destacado: el ahorro del agua<sup>7</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 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 "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,

**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.**

pero puede primar nítidamente cualquiera de las dos<sup>8</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>9</sup>. Hay un gradual desplazamiento de reglas consuetudinarias (por ejemplo sobre la distribución de tareas en el ámbito doméstico) por acuerdos explícitos. 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>10</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>11</sup>.



<sup>6</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>7</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 tendiente a centrar la noticia en las sanciones previstas para quienes no ahorran 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%.

<sup>8</sup> Maimónides recomienda 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>9</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).

<sup>10</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>11</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 diciéndome "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 quién 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 "ejercemos la crítica sin descalificar moralmente".



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>12</sup>.

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>13</sup>.

### 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, la **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>14</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 –fuente 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 "costos de transacción", reducción que está en la base de incrementos sustantivos en la productividad que han hecho visibles economistas–historiadores neo–institucionalistas 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.

### 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. La 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.

<sup>12</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".

<sup>13</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 "tabúes" morales y sobre todo culturales significan que habría casos en que la utilidad económica de la transgresión no compensa, por grande que sea, la desutilidad derivada de la sanción social o de la culpa. La existencia de "cumplidos" y en grado menor la estabilidad del "cuasi-cumplimiento" estarían relacionados con esta inconmensurabilidad.

<sup>14</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 "blandas" impulsadas por los centros nacionales de productividad o competitividad.

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.