

Armonizar ley, moral y cultura

Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en
prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*

Antanas Mockus
Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia
Ex-Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C.

Resumen

El presente artículo busca sistematizar la experiencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá correspondiente al período 1995-1997 en cuanto a acciones y resultados de prevención y control de la violencia; para ello presenta la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura y la manera en que la decisión de hacer de “cultura ciudadana” la principal prioridad de la ciudad se conecta con esa hipótesis. Luego presenta la experiencia de la alcaldía, acciones y resultados, para ejemplificar mejoras de comportamiento que armonizan ley, moral y cultura.

Cultura ciudadana 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 consciente. Las acciones impulsadas por la Alcaldía durante los tres años contados a partir de enero de 1995, permitieron reducir la tasa anual de homicidios de 72 (1994) a 51 por 100.000 habitantes (1997), y de 25 a 20 por 100.000 la tasa de muertes violentas en accidentes de tránsito. Esto se logró con el desarme legal y el desarme voluntario y mediante control del horario del expendio de alcohol. También se redujo en más de dos tercios el número de niños lesionados con pólvora por la prohibición de fabricarla, venderla y usarla. Otro logro de *Cultura ciudadana* fue enfrentar durante meses con ahorro voluntario impulsado por la administración la escasez de agua causada por un derrumbe. Estos resultados ilustraron la receptividad y el reconocimiento de la ciudadanía a la importancia otorgada al “saldo pedagógico”, al enfoque centrado en educación y comunicación adoptado por la alcaldía, y a la visión con que se asumió y ejerció la gestión pública.

Cultura ciudadana partió del reconocimiento de un “divorcio” entre tres sistemas reguladores del comportamiento: ley, moral y cultura. Buscó tener en cuenta la autonomía y la fuerza relativa de la regulación cultural —que define los comportamientos aceptables de una manera que depende mucho del contexto social y cultural— frente a la regulación jurídica y a la regulación moral individual. Pretendió ayudar a cambiar conscientemente la mutua regulación de los comportamientos entre las personas cuando se encuentran en contextos como el espacio público, el transporte público o los espectáculos públicos y, así mismo, cambiar la regulación de las interacciones entre ciudadanos y funcionarios, interacciones que fortalecen la ciudadanía del ciudadano o la destruyen y que correlativamente crean o aniquilan un sentido de autoridad imparcial. Con frecuencia el programa logró vincular exitosamente moral, ley y cambio cultural. Lo hizo mediante una comunicación intensa de los objetivos de la ley y de las acciones de aplicación de la ley y mediante un acompañamiento con acciones complementarias orientadas al mismo objetivo pero basadas en el fortalecimiento de la mutua regulación cultural o de la propia regulación moral. Tal vez sirva para mostrar que *la modificación consciente, socialmente visible y aceptada, de hábitos y creencias colectivas puede volverse un componente crucial de la gestión pública y de la agenda común de gobierno y sociedad civil.*

*Agradezco al Banco Interamericano para el Desarrollo su apoyo para escribir este balance. Las ideas aquí expresadas no comprometen al Banco.

Introducción

El presente documento busca sistematizar la experiencia en prevención y control de la violencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá 1995-1997 en sus hipótesis, acciones y resultados. Para ello

- a) Resume la hipótesis del divorcio existente entre ley, moral y cultura.
- b) Presenta la forma en que “*Cultura ciudadana*” como prioridad y como estrategia sirvió como marco de las acciones de prevención y control de la violencia en la Alcaldía de Bogotá 1995-1997
- c) Presenta acciones y resultados que pueden ser vistos como maneras de promover mejoras de comportamiento que lograron fortalecer y armonizar las regulaciones cultural, legal y moral.

La primera sección de este documento (*I. La hipótesis del divorcio existente entre ley, moral y cultura*) presenta la teoría sobre la diferenciación y el posible divorcio entre ley, moral y cultura y la reducción de ese divorcio y a continuación, muestra cómo se vincula a ese marco conceptual inicial la idea de cultura ciudadana como prioridad del gobierno. La segunda sección (*II. Acciones de prevención y control de la violencia y sus resultados, la experiencia en la Alcaldía de Bogotá 1995-1997*) expone las principales acciones realizadas y sus resultados. La conclusión resume los mensajes básicos de cultura ciudadana comunicados a través de las acciones y su condensación en lenguaje cotidiano de lo avanzado en la armonización de ley, moral y cultura.

I. La hipótesis del divorcio existente entre ley, moral y cultura

El programa de cultura ciudadana tuvo dos soportes conceptuales:

1. Un reconocimiento de la diferenciación entre regulación jurídica (legal), la regulación cultural (colectiva, variable de contexto a contexto) y la regulación moral (individual) que permitió 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.
2. El divorcio entre ley, moral y cultura puede reducirse mediante interacción intensificada. Esta hipótesis (desarrollada en Carrillo 1991) orientó la vía adoptada, seguramente una entre varias posibles, para intentar reducir en Bogotá el divorcio entre ley, moral y cultura.

Se presentan a continuación estas bases conceptuales en cuatro pasos. Tras unas indicaciones mínimas sobre “regla” y “regulación”, abordamos la diferenciación y relativa autonomía entre regulación legal, moral y cultural. Luego presentamos la llamada hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura, para finalmente introducir la “interacción intensificada” como camino para reducir ese divorcio.

Regla y regulación

Una regla remite a un universo de comportamientos posibles, comportamientos que no se suponen plenamente determinados. Más bien es constitutivo de la noción de regla, al menos tal como la usamos

aquí, que la regla pueda ser acatada o violada. 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 ella¹.

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 socio-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).

Diferenciación y relativa autonomía de ley, moral y cultura

La distinción entre los tres sistemas regulatorios, ley, moral y cultura, es el resultado de un proceso histórico de diferenciación². 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 cumpla 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.

El *Cuadro 1– 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; por último plantea los retos del pluralismo en los tres tipos de regulación.

¹ 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).

² “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 cultural” (Mockus, 1994a).

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 ⇨ Constitución ⇨ Ley ⇨ Otras disposiciones	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte...	Pasado o comunidad. Condición (y signo) de pertenencia
Gratificación	Pocos estímulos: distinciones, exenciones. Restablecimiento de un derecho (igualdad).	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación.	Reconocimiento, 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, acción de 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”
Invocación central	Derechos	Deberes. Emociones morales	Identidad. Hábitos y creencias.
Sistematización y fundamentación	Constitución. Códigos. Filosofía del derecho: jusnaturalismo, procedimentalismo, etc.	Ética, muy diversas escuelas.	Investigación antropológica. Literatura costumbrista. Urbanidad. Reivindicación de la identidad.
Pluralismo	La ley varía según país y época. Es una sola en un momento dado para una jurisdicción dada. Crecen mínimos comunes por un derecho internacional con mecanismos aún imperfectos de aplicación.	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. <i>Pluralismo no significa “todo vale”</i>	Reto: transición de identidad basada en exclusión y desprecio a otras culturas a identidad compatible con respeto y admiración por otras cultural.

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 –dentro de ciertos límites– 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 interpretadas 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).

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.

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 congruencia entre ley, cultura y moral (Mockus, 1994a).

Ley, moral y cultura, su divorcio

“En la sociedad democrática ideal, 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, 1994a).

En el trabajo citado caracterizamos a la sociedad colombiana por un “alto grado de divorcio entre ley, moral y cultura”.: “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).

“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).

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.

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 comunicación³. En la práctica fue clave lograr que los involucrados reconocieramos que muchas veces nos encontrábamos, más que ante negociaciones, ante un intercambio racional de argumentos. Se aplicó también la teoría de que la relación directa cara a cara tiene efectos de disuasión frente a la violencia. Se disuadió el chantaje. Y se toleraron (y promovieron) nuevas formas de expresión de inconformidad o de agresión simbólica.

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 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 viceversa⁴. 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.

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. 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, 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).

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

³ “Violencia como forma de comunicación” fue el título de un trabajo presentado en 1992 al Congreso Colombiano de Sociología.

⁴ De hecho la Alcaldía utilizó 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.

claramente qué se podía y qué no, y recordar con precisión las competencias fueron herramientas de uso cotidiano.

Cultura ciudadana como prioridad y como camino

Una consecuencia de la hipótesis 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)⁵.

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

⁵ 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”. La apropiación institucional del concepto de cultura ciudadana comenzó de hecho antes. Con base en las seis prioridades del Plan de Gobierno, las instituciones distritales que hacen parte de la administración de la ciudad tuvieron que clasificar y en algunos casos re-orientar sus proyectos de inversión, o proponer nuevos, para una primera priorización entre ellos. Esa labor de clasificación y ajuste de proyectos se dio también posteriormente en el proceso de planeación local. Ambos procesos fueron claves para generar una apropiación conceptual colectiva por parte de la administración y de los actores institucionales y comunitarios que participaron. Con gran frecuencia se hicieron preguntas como ¿Será éste un proyecto de cultura ciudadana? ¿Podrá competir con otros proyectos a la luz de la definición de cultura ciudadana?

cultural en las interacciones ciudadano–administración dado que la constitución de lo público depende sustantivamente de la calidad de estas interacciones⁶.

Allí mismo, en el Plan de Desarrollo, se definieron los cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana⁷, 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.

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.

Cultura ciudadana incluyó múltiples acciones de educación ciudadana enmarcadas por una filosofía común. Implicó cooperación interinstitucional y multisectorial muy marcada, 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. Dos años después, las ejecutorias en materia de cultura ciudadana siguen siendo local y nacionalmente reconocidas como la principal realización de ese gobierno.

En relación al primer soporte conceptual, la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura, se verificó que la comunicación asumida honradamente, la apertura y la honradez en la comunicación, así como, en general, la aceptación de una interacción más intensa, más cercana, más cara a cara, podían en efecto ayudar a reducir la violencia y contribuir a reducir la distancia entre la regulación cultural y la regulación jurídica (Carrillo, 1991).

En relación al segundo, la interacción intensificada como camino para reducir el divorcio entre ley, moral y cultura, se optó por poner gran énfasis en la regulación cultural y la diferencia de esta regulación cultural con respecto tanto a la regulación jurídica como a la regulación moral individual. Y se puso el acento en la relación entre desconocidos y en la relación que ocurre en lugares como el transporte público, el espacio

⁶ 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!

⁷ 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.

público y lugares de acceso público. Se vió la cultura ciudadana como un común denominador que facilita el desarrollo del carácter pluricultural y abierto, libre, propio de las grandes ciudades.

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 indicadores⁸. Caso más destacado: el ahorro del agua⁹. 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.

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.

⁸ 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.

⁹ 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 la emergencia, con niveles de ahorro entre el 8 y el 12%, llegando hasta el 16%.

II. Acciones y resultados en prevención y control de la violencia en la Alcaldía de Bogotá 1995-1997

La idea básica fue convertir los problemas de seguridad en un capítulo de los problemas de convivencia. Y propiciar la visión de los problemas de convivencia como un tema de congruencia entre la regulación jurídica, la regulación moral y la regulación cultural. Esta aproximación, en vez de estigmatizar al delincuente o al violento mediante la exclusión, construye una aproximación incluyente, con grados muy diversos de tolerancia problemática, moral y cultural, a las ilegalidades.

Tanto para el plan de desarrollo del Distrito, como para los planes de desarrollo locales¹⁰, las propuestas que respondían a los problemas de violencia (ya fueran de seguridad ciudadana o de conflicto social) tenían que clasificarse dentro de un marco distinto: o eran proyectos correspondientes a la prioridad *Legitimidad institucional* (caracterizada en el plan de desarrollo como “Apunta a generar en los ciudadanos credibilidad en las instituciones, las normas, el servicio público y los gobernantes”) o eran proyectos de *Cultura ciudadana* (caracterizada en el plan de desarrollo como “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”).

Se logró así una mirada sobre los problemas de seguridad sin convertirla en prioridad “autónoma” y sin darle un tratamiento exclusiva o básicamente sectorial. Se evitó así una visión sectorial del problema de la seguridad.

Los *resultados más notables* fueron: reducción de muertes por homicidio (la tasa anual bajó de 72 a 51 homicidios por cada 100.000 habitantes); reducción del número de niños lesionados con pólvora durante la época de Navidad, a menos de un tercio; reducción de homicidios culposos en accidentes de tránsito en una quinta parte (de 25 a 20 por cada 100.000 habitantes, por año); peatones y conductores respetan las cebras¹¹; uso del cinturón de seguridad por más de dos tercios de los conductores. Medidas como la ley zanahoria¹² siguen hoy en día vigentes en Bogotá y han sido adoptadas por otras ciudades colombianas, como Cali, Medellín y Manizales.

Se presentan a continuación las acciones que más claramente permitieron prevenir y controlar la violencia. Cada acción se presentará así: la acción, el cambio buscado, sus antecedentes (cuando existen), descripción y algunos resultados.

¹⁰El Distrito Capital tiene 20 divisiones llamadas *localidades*, cada una con un Alcalde Local; el Distrito Capital asigna a esas localidades un presupuesto equivalente al 10% del presupuesto de inversión de la ciudad, exceptuados los presupuestos de las empresas de servicios públicos. La distribución de esos presupuestos a nivel de localidad la efectúa la Juntas Administradora Locales, JAL, de cada una, cuyos miembros —lo mismo que el Alcalde Mayor— son de elección popular.

¹¹ Zonas demarcadas en las vías, para el paso de los peatones.

¹²Así empezó y continúa llamándose la limitación del expendio de licores a partir de la 1 a.m.

Acción: Tarjetas ciudadanas

Cambio buscado: Que en forma pacífica, unos ciudadanos regularan el comportamiento de otros.

Descripción

Tarjetas repartidas masivamente. Con un lado blanco y otro rojo. El lado blanco muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia arriba; una leyenda dice: *Bogotá coqueta*. El otro lado es de color rojo y muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia abajo, la convencional señal de censura. Inicialmente, estas tarjetas fueron elaboradas y repartidas con apoyo de la empresa privada. Se difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos.

Algunos resultados

Muchos conductores utilizaron la tarjeta. Algunos la conservan adherida permanentemente a alguna de las ventanas de su vehículo. La cara roja fue utilizada con mayor frecuencia (para censurar comportamientos indebidos por parte de peatones o de conductores de vehículos). También usan la cara de color blanco y pulgar hacia arriba quienes desean felicitar o agradecer comportamientos ciudadanos destacables o positivos. En algunas situaciones de conflicto, sindicatos y comunidades expresan desaprobación al usar grandes tarjetas con el dedo hacia abajo o al hacer el mismo gesto con la mano.

Acción: Mimos y cebras

Cambios buscados: Promover y ejercitar la convivencia entre peatones y conductores de vehículos y generar más conciencia de la conveniencia de las reglas de convivencia y de la importancia de cumplirlas.

Descripción

Incluyó varias acciones. Mimos controlando el tránsito: La avenida 19, en varias partes pero especialmente en su intersección con la carrera 7, importantes arterias del centro de la ciudad, se convirtieron en un lugar donde la ciudadanía se regocijaba respondiendo con chiflidos a conductores de vehículos que, ante el pare obligado por el semáforo, no respetaran las convenciones y detuvieran su automotor sobre la cebra que demarca el paso peatonal. En medio de la silbatina y si el conductor del vehículo no corregía, aparecía un mimo que intentaba persuadirlo para que respetara la cebra; si no retrocedía ante la invitación amistosa y lúdica del mimo, intervenía un policía de tránsito. Se vio la gente aplaudiendo la acción del policía que imponía la multa. Así, la represión policial se volvía la última medida de una secuencia pedagógicamente ordenada y se ampliaba el efecto pedagógico gracias a la claridad de la lectura de la situación y al respaldo social dado a la sanción. A partir de julio de 1995 y durante 3 meses, cuatrocientos jóvenes mimos con la cara pintada y vestidos de negro instruyeron a los bogotanos —sin palabras y sin gritos—, sobre el respeto a las convenciones del tránsito peatonal y de vehículos (no arrojar basuras a la calle, ayudar a los ancianos a cruzar, respetar los semáforos y las cebras); utilizaron la vergüenza para educar hasta que los

mismos ciudadanos se convirtieron en jueces de los infractores. Luego se desplazaron a las 19 localidades urbanas de la ciudad.

Intersecciones: se realizó una campaña educativa en cruces de alto flujo vehicular para lograr que los conductores aprendieran a detenerse antes de los cruces peatonales (cebras) y los peatones aprendieran a cruzar sólo por los sitios demarcados. La campaña incluyó mimos, agentes de policía, policías cívicos de tránsito, policías auxiliares bachilleres y policías virtuales¹³.

Paraderos: mediante programas educativos (demarcación de la señal de paradero en el piso, señales móviles de “mal parados” para evidenciar el incumplimiento de la norma) se buscó habituar a las personas y a los conductores a subir y bajar del bus en los sitios demarcados.

Cebraz: se realizó una campaña educativa para lograr que los peatones aprendieran a cruzar sólo por los sitios demarcados en las esquinas y para que los conductores se detuvieran antes de estos sitios. La campaña incluyó a los mimos, a conductores voluntarios de vehículos, a policías auxiliares bachilleres y a estudiantes.

Algunos resultados

La campaña educativa se realizó en 482 intersecciones viales y vinculó a 425 personas (entre mimos, agentes de policía, etc.). Se demarcaron 364 intersecciones de la ciudad. El buen resultado de los paraderos se vio especialmente en una de las vías de mayor densidad y más congestionadas de la ciudad: la calle 80. La cifra de los pasajeros que respetaban los paraderos pasó de 26,2% en 1995 a 38% en 1996; y entre febrero y mayo de 1997, el 43% de las busetas lo hacía. El programa de respeto a las cebras fue uno de los más exitosos; los mismos ciudadanos empezaron a ejercer un gran control social sobre los infractores. En 1996, el 76,46% de los conductores y el 72,25% de los peatones respetaban la cebra. Lo que distinguió a estas campañas fue su concepción lúdica y no represiva en la promoción del cumplimiento de las normas de tránsito.

Creación de Boletín de Violencia y Delincuencia

Cambio buscado: Institucionalización de la información sobre seguridad.

Antecedentes

Tres instituciones diferentes emitían información importante sobre asuntos relacionados con seguridad. Había dispersión e inconsistencias fuertes entre la información procedente de esas tres fuentes. La alcaldía de Rodrigo Guerrero (1992-1994) en Cali, otra importante ciudad capital, había demostrado que un tratamiento epidemiológico de la violencia requiere información fidedigna y geográficamente desagregada.

¹³Biombos colocados en sitios estratégicos de las vías tenían pintados policías en las dos caras exteriores y pequeñas ventanas que servían de punto de mira hacia las vías. Resultaba difícil verificar si detrás estaba un policía real.

Descripción

Varias instituciones estudiaron los criterios de recolección de la información sobre muertes violentas en Bogotá y se pusieron de acuerdo para crear el *Boletín de Violencia y Delincuencia*, de circulación mensual. Este boletín permitiría hacer un seguimiento a los principales delitos y su evolución en cada una de las veinte localidades del Distrito Capital; también permitiría desagregar la información para disponer de ella a un nivel de barrios. Sirvió de base para análisis, evaluaciones y decisiones importantes del Consejo de Seguridad de la ciudad y de los comandantes de la policía en sus reuniones rutinarias.

Acción: Ley zanahoria

Cambio buscado: Reducción de muertes violentas originadas o facilitadas por el abuso de alcohol.

Antecedentes

La estrecha relación entre el consumo de alcohol —especialmente los fines de semana—, la gran cantidad de muertes violentas y los accidentes de tránsito. En 1995, el 49% de los muertos en accidentes de tránsito, el 33% de los homicidios con armas de fuego, el 49% de los homicidios con armas cortopunzantes, el 35% de los suicidios y el 10% de las muertes accidentales, estuvieron asociados con altos niveles de alcohol encontrados en la sangre de las víctimas.

Descripción

Se impuso el cierre de los estancos y de los establecimientos nocturnos de diversión que expendían licor, a la 1:00 a.m. Esta medida se apoyó con otras que buscaban generar regulación cultural, autorregulación y sanción. Las propuestas televisivas “*Entregue las llaves*” y “*El conductor elegido*” ayudaron a fortalecer la regulación ejercida por los ciudadanos. Se mejoraron también el control en las vías en horas nocturnas y la aplicación de sanciones a los conductores embriagados. Se hizo el programa piloto de educación “*Saber antes de beber, uso responsable del alcohol*” para mostrar diversos aspectos que entraña el uso del alcohol, desde los efectos bioquímicos hasta los efectos del ambiente y del grupo con el cual se consume. Este programa se presentó a 3500 estudiantes de los grados 10 y 11 y a 150 docentes orientadores.

Algunos resultados

En 1995 los homicidios comunes con presencia de alcohol en la sangre se redujeron en 9.5%. Las muertes en accidentes de tránsito con personas embriagadas involucradas, disminuyeron 24.2%. En la Navidad de 1996 los homicidios descendieron un 26.7%. En 1997 y en comparación con 1996, se redujeron 15% los homicidios comunes y 13% las muertes en accidentes de tránsito.

Acción: Prohibición de la pólvora

Cambio buscado: Reducción del número de niños quemados o muertos por el uso de la pólvora.

Antecedentes

En la Navidad de 1994 cinco niños menores de 14 años murieron y 127 se quemaron por el uso de la pólvora.

Descripción

Para la Navidad de 1995 se restringió el uso de pólvora a unos pocos lugares y solo para los adultos. Desde el gobierno local se hizo la advertencia de que habría prohibición total del uso de la pólvora cuando ocurriera el caso del primer niño quemado en la ciudad. Y ocurrió. Hubo sanción pedagógica, con trabajos cívicos impuestos a los padres que permitieron que sus hijos jugaran con pólvora. La ciudad convivía con altos niveles de producción ilegal de pólvora y periódicamente se presentaban graves accidentes y tragedias. La venta se autorizaba a todos los fabricantes y distribuidores pero durante períodos muy limitados y en sitios definidos por el gobierno distrital.

Algunos resultados

En la Navidad de 1995 la pólvora no ocasionó muertes de niños y los heridos bajaron de 127 a 46. En la Navidad de 1996 tampoco hubo muertos y los heridos fueron 41. La interlocución del gobierno distrital con los polvoreros, con sus voceros institucionales y con sus abogados, jugó un papel crucial en la aclimatación de la prohibición del uso de la pólvora y en el manejo de sus consecuencias para los fabricantes.

Acción: Plan desarme

Cambio buscado: Reducción riesgo. Desalentar las acciones de justicia por mano propia y promover la confianza entre desconocidos.

Antecedentes

El gobierno local anterior había logrado la restricción del porte de armas los fines de semana, con lo cual se había disminuido el índice de homicidios. Pero en vista de que la tasa de homicidios seguía siendo exageradamente alta, convenía intentar reducirla aún más.

Descripción

En 1996 se restringió el porte de armas y se reforzaron los operativos de control; al final del período del gobierno, segundo semestre de 1997, se prohibió el porte.

Algunos resultados

Los homicidios comunes mensuales pasaron de 397 en 1995 a 291 en 1996. Luego de la prohibición las cifras fueron más contundentes: en comparación con los mismos meses del año anterior, se redujeron 30% en septiembre, 23% en octubre y 26% en noviembre.

Acción: Desarme voluntario

Cambios buscados: Reducir el riesgo de dar muerte a otros en momentos de ira o por descuido. Identificar y controlar, con el compromiso de los propios ciudadanos, lo que los epidemiólogos llaman un factor de riesgo.

Antecedentes

En 1995 el 74% de los homicidios en Bogotá se cometieron con armas de fuego de tenencia o porte legal o ilegal. En 1996 esos homicidios fueron el 73%. Se divulgaron los resultados de una investigación médica realizada en los Estados Unidos de América, país tradicionalmente liberal frente al porte de armas, que evalúa la adquisición de armas con la intención de mejorar las posibilidades de defensa personal; esa investigación muestra que la probabilidad de provocar muertes por el uso accidental o imprevisto de las armas es 42 veces superior a la probabilidad de hacerlo en cumplimiento de la función defensiva para la cual se adquirió el arma.

Descripción

Con el lema *Que las armas descansen en paz en esta Navidad* se hizo una campaña, apoyada en medios masivos de comunicación, para que los ciudadanos entregaran voluntariamente las armas y municiones que poseían. Se recibieron armas, municiones y explosivos convencionales y no convencionales y de muy diversas clases; hasta granadas de mano. Con la ayuda muy importante de la empresa privada y de embajadas de países que se unieron a la campaña, se estimuló la entrega de las armas, municiones y explosivos con el incentivo de cambiarlos por bonos para la adquisición de regalos con ocasión de la Navidad. Algunas personas no pidieron nada a cambio de la entrega de las armas, municiones o explosivos.

Algunos resultados

Con 2538 armas entregadas por la ciudadanía se hizo una fundición que produjo cucharas con la forma de las que se usan para alimentar bebés. Las cucharas se montaron sobre peañas fundidas en el mismo metal y llevan la leyenda ARMA FUI. El conjunto de cuchara y base se incluyó en un estuche de madera y acrílico que adorna bibliotecas y mobiliario en residencias y oficinas. Los homicidios comunes pasaron de 397 en diciembre de 1995 a 291 en diciembre de 1996. Luego de la prohibición total del porte de armas, en el segundo semestre de 1997 y con respecto a los mismos meses del año anterior, los homicidios comunes bajaron 30% en septiembre, 23% en octubre y 26% en noviembre.

Acción: Jornadas de “vacunación contra la violencia”

Cambio buscado: Permitir el desahogo y la manifestación de ira, tristeza y frustración por maltratos sufridos en la infancia o en otras épocas. Aumentar sensibilidad de la sociedad en general. Difundir oferta de atención institucional

Descripción

La llamada vacunación contra la violencia consistía en un rito breve, asistido por un psiquiatra o un psicólogo preparado especialmente para ese fin. En estos ritos, las personas que quisieron vacunarse contra la violencia rememoraron la agresión sufrida, descargaron emocionalmente su sufrimiento a través de una descarga verbal o física contra un muñeco sobre cuya cara habían dibujado rasgos de la cara del agresor. Durante la primera jornada se habilitó una línea telefónica especial. Una grabación invitaba quien llamaba a que recordara a la persona que más le había agredido y a expresar qué le diría a la persona agresora si se encontrara con ella. Llamaron más de 400 personas. En las dos jornadas participaron 45000 personas y a la hora de terminación de las jornadas en algunos de los puntos de vacunación se vieron largas filas de personas que esperaban para participar. Se cree que el éxito alcanzado estuvo correlacionado con la preexistencia de una asociación de lucha contra el maltrato infantil que había impulsado la formación de una red público-privada de ciudadanos sensibilizados, especialistas y funcionarios que compartían la convicción de que el maltrato a niñas y niños es una manifestación muy grave de la violencia y un factor clave de su reproducción y persistencia..

Algunos resultados

En las dos jornadas las personas tuvieron la oportunidad de desahogarse y de manifestar su ira y su dolor por el daño que sintieron que les había sido infligido en su infancia o en otra época de su vida. Las jornadas llamaron la atención de la UNICEF y de la Sociedad Internacional para la Prevención del Abuso y la Negligencia hacia los Niños. Estas jornadas también tuvieron otros efectos. Por ejemplo, generaron una mayor integración entre instituciones que trabajan para atender el maltrato infantil y facilitaron un gran conocimiento de la oferta institucional para esta clase de servicios sociales; de hecho, de un semestre a otro la demanda de atención institucional creció a más del doble. Si se acepta la tesis de que, posiblemente, la mayor limitación actual en la lucha por el buen trato a la población infantil se origina en la dispersión de la oferta institucional y en la dificultad para coordinar iniciativas institucionales, las jornadas habrán aportado un valor agregado inicialmente no previsto. Unas veces promovida por gobiernos locales y otras veces por la sociedad civil, la vacunación contra la violencia ha sido replicada, por lo general con adaptaciones, en varios departamentos y municipios del país.

Acción: Policías formadores de ciudadanos

Cambios buscados: Contribuir a la profesionalización de los agentes, desarrollando un perfil de policía que mejore la relación entre la institución policial y los ciudadanos.

Antecedentes

Como candidato a la alcaldía, había adquirido el compromiso público de mejorar la formación de la policía.

Descripción

Se cualificaron 4750 policías en un curso de formación y de capacitación de un mes de duración, impartidos por dos universidades privadas de élite. La formación incluyó temas como la mediación y la conciliación en los conflictos, los derechos fundamentales, el estado social de derecho, la gestión y el desarrollo local, la Ley de policía, los códigos de policía y el programa de desarrollo *Formar Ciudad*.

Algunos resultados

Mucha valoración, por parte de los policías participantes, de la cualificación de la comunicación y de la expresión creativa. También se le reconoció mucha importancia a la realización de algunos *Semilleros de convivencia*¹⁴ con juego de roles (transgresores, autoridades, ciudadanos afectados por la transgresión) donde cada grupo argumentaba para defender su posición.

Acción: Jornadas “Re” (conciliación) y solución pacífica de conflictos

Cambio buscado: Uso del diálogo y de algunos recursos metodológicos para promover la resolución pacífica de los conflictos interpersonales.

Descripción

Jornadas en las que, a través de procesos y procedimientos basados en el diálogo, se enseñó a las personas a resolver ciertos conflictos que las personas creen que no se pueden solucionar en forma pacífica. Se pedía a las personas que invitaran a alguien con quien tuvieran un conflicto, disputa o desavenencia y le propusieran el camino más corto para resolverlo: el diálogo. Se definieron 9 puntos de la ciudad en los que se enseñaba a resolver disputas; en esos nueve puntos, comisarios de familia y personal de los centros de conciliación daban a conocer —sobre la base de un concepto unificado— técnicas y habilidades para resolver conflictos e informaban sobre instituciones que prestan asesoría en estos campos. También se trabajó en otras iniciativas orientadas a la resolución de conflictos: ejemplos de ellas fueron las 48

¹⁴Reuniones para facilitar la participación en torno a problemas de convivencia muy específicos. Buscaban ser instancias de identificación, conceptualización, análisis y compromiso social y gubernamental con comportamientos y actitudes que ayudaban a acercar al gobierno local con la sociedad y también ayudaban a la comprensión de las necesidades de unos y otros. Contribuyeron a preparar el proyecto de *Carta de civilidad* que debía reemplazar el Código de policía vigente.

emisiones del programa radial *Por las buenas* y la distribución de las cartillas *Caja de herramientas*, diseñadas para eso.

Algunos resultados

Diseño y puesta a prueba de una especie de laberinto con secuencia de actividades que lleva a reconocer que la solución de conflictos requiere habilidades que se pueden aprender: se aprende el valor de formular de manera breve y pertinente lo esencial del conflicto; se aprende a resumir en un espacio similar lo que uno se imagina que es la visión del otro; se aprende a reconocer los sentimientos que hay de por medio, a reconocer que, legítimamente, el otro puede estar viendo algo distinto a lo que uno ve; se aprende la necesidad de acuerdos sobre procedimientos que hagan más llevadera la relación de conflicto y se aprenden la búsqueda de soluciones, el paso al diálogo y, en algunos casos se llegó hasta la suscripción de un acta con valor jurídico.

Acción: *Carta de civildad y Semilleros de convivencia* para prepararla

Cambios buscados: Creación de más conciencia social sobre las reglas de convivencia y sobre la importancia de cumplirlas. Preparación de una reforma del *Código de policía de Bogotá*.

Descripción

Se invitó a la ciudadanía a participar en sesiones de trabajo sobre problemas específicos para la elaboración de su propia *Carta de civildad* como alternativa para la reforma del *Código de Policía*. A esas sesiones se les denominó *Semilleros de convivencia*. Para cada problema (por ejemplo, el uso de transporte de tracción animal en la ciudad) se invitaba a los actores comúnmente involucrados o directamente afectados y a las autoridades que debían o podían intervenir. Así, se buscaba la presencia de infractores y se organizaba un intercambio de roles entre infractores, autoridades y ciudadanos afectados. El proceso duró 2 años y produjo multitud de iniciativas que luego fueron organizadas y presentadas al Concejo de Bogotá en la forma de una nueva *Carta de civildad* destinada a reemplazar el *Código de policía*. El Concejo de la ciudad archivó el proyecto.[REB1]

Algunos resultados

Cerca de 18.000 personas participaron en 16 semilleros planeados como de cobertura distrital, 181 locales y 29 semilleros que atendieron problemas coyunturales o que se dieron de manera espontánea, por fuera de la organización gubernamental. Al final de los 2 años se habían recogido cerca de 30.000 iniciativas que fueron organizadas por una comisión redactora. Fue interesante observar que a pesar de que los infractores no pasaban de representar un tercio de los asistentes, con el intercambio de roles casi siempre aparecían más argumentos a favor de la transgresión que a favor del cumplimiento de la norma. El Concejo de Bogotá archivó el proyecto argumentando que el Congreso nacional debía aprobar primero la Ley de reforma al *Código nacional de policía*. El gobierno distrital distribuyó entre la ciudadanía 1'300.000 ejemplares de un resumen del proyecto de *Carta de civildad*.

Acción: Interrupción de las relaciones clientelistas entre Gobierno y Concejo

Cambios buscados: Reemplazar con planeación participativa transparente los procesos tradicionales de acceso a soluciones. Evidenciar que las soluciones a los problemas pueden ser tratadas de una manera no arbitraria y no particularista¹⁵.

Antecedentes

Colombia posee una amplia literatura sobre clientelismo. El concepto subraya el uso de recursos públicos para realizar favores privados como un elemento clave para la reproducción de las relaciones políticas. La Constitución de 1991 permitió expedir un nuevo *Estatuto orgánico* para la Ciudad¹⁶ que puso fin a la coadministración que se daba entre el Gobierno y el Concejo distrital. En particular, excluyó a los concejales de la ciudad de toda participación en juntas directivas de las empresas e instituciones del Distrito y en procesos de contratación (¡antes existía una Junta de contratos!). El nuevo estatuto delimita claramente las competencias. .

Descripción

Desde el discurso pronunciado por el alcalde el día en que ganó las elecciones, se plantearon reglas de juego para la relación Gobierno-Concejo: cada uno debía cumplir con sus labores sin entorpecer o invadir las competencias del otro; se propuso y se logró basar la relación únicamente en el respeto a los argumentos y a los roles. Se impuso una regla de juego muy sencilla: cada vez que un concejal o un congresista o cualquier solicitante pedía una cita, se le pedía que informara con precisión el objetivo de la cita. Se concertaba una duración razonable de la cita para tratar el tema acordado. Apenas la conversación se salía del tema, el interlocutor era convidado muy comedidamente a solicitar una nueva entrevista y a informar el tema previamente para facilitar una respuesta preparada e ilustrada al respecto. Las intrigas políticas no formaban parte de ninguna agenda. Con la mesa directiva del Concejo se concertó e hizo pública una *Agenda legislativa* cuyo objetivo fue darle prioridad a los temas y proyectos importantes para debatir.

La implementación en todo el país de la carrera administrativa, así como la expansión de sus alcances por jurisprudencia de las Cortes, contribuyeron a facilitar la superación de esta manifestación del clientelismo. Una superación que, aunque constituye un logro relevante, no necesariamente está llamada a perdurar puesto que otro u otros alcaldes pueden preferir, con distintos grados y tácticas políticas, regresar a las viejas épocas.

Algunos resultados

Se interrumpieron las relaciones clientelistas tradicionales. No hubo ninguna clase de concertación para proveer los cargos de dirección ni otros cargos, ni para los contratos. Esto significó un uso de los recursos públicos más eficiente y respetuoso de la ley. Se respetó la división del trabajo Gobierno-Concejo. En particular, las objeciones de conveniencia y las de

¹⁵“Particularista” es el partidario del particularismo, que debe entenderse como la *preferencia excesiva que se da al interés particular sobre el general*. *Diccionario de la Real Academia Española*, 21 edición. Espasa Calpe, 1992.

¹⁶Decreto-Ley 1421 de 1993.

legalidad¹⁷ a los acuerdos distritales se distinguieron nítidamente y ambos exámenes se asumieron con rigor e independencia uno del otro. Comenzó a educarse a la ciudadanía sobre la diferencia de competencias entre Gobierno y Concejo. Se consolidó la carrera administrativa para los funcionarios, cancelando la posibilidad de cambiarlos de acuerdo con las conveniencias o con los arreglos políticos. Al final, varios concejales manifestaron su agrado porque el nuevo esquema les permitía votar los actos legislativos en conciencia y no en función de las otrora consuetudinarias negociaciones políticas.

Acción: Paros y amenazas de paro

Cambios buscados: Romper o debilitar la lógica del chantaje hacia el gobierno y aumentar la confianza y confiabilidad en procesos más institucionalizados de concertación o planeación.

Antecedentes

La ciudad había sufrido inveterados episodios en los que sectores populares locales o sectores dependientes de tarifas fijadas por la alcaldía, como los transportadores, usaban el paro y la amenaza de paro para lograr sus propósitos.

Descripción

Se atendieron los conflictos con los transportadores¹⁸, con los sindicatos que representaban a empleados o trabajadores que probablemente iban a ser licenciados por reestructuraciones o por cambios de funciones, con líderes de movimientos o de huelgas locales, o con grupos afectados por decisiones del gobierno local como los polvoreros; se intercambiaban planteamientos y argumentos preferiblemente antes del paso a la acción. Muchas veces se invitó a quien profería una amenaza a que la cumpliera inmediatamente. Un caso dramático que muestra las limitaciones de este modelo fue la manifestación que durante dos horas hicieron los polvoreros al frente de la alcaldía: ¡pusieron a sus propios niños a lanzar pólvora! Se insistió una y otra vez en los efectos pedagógicos adversos que implicaban las concesiones bajo presión y en el deber de la alcaldía de poner el interés general y/o el interés de minorías ubicadas en condiciones de particular desventaja, por encima de los intereses particulares. La existencia del *Plan de gobierno* y su ratificación popular mediante la elección, fue un instrumento muy útil para muchas de las discusiones. Al desestimular las presiones y fortalecer la planeación local, se impidió la formación de la doble agenda de obligaciones que habría estado constituida por la de los planes de desarrollo y la asociada con los paros.

Algunos resultados

Reglas de juego más claras y más institucionalizadas. Un “saber a que atenerse” mucho más claro y que incluye un intercambio de argumentos y una conciliación oportuna. Algunos

¹⁷El estatuto de la ciudad contempla entre las competencias del alcalde la de objetar los Acuerdos del Concejo por inconvenientes o por ilegales.

¹⁸Empresarios ligados a buses de modelos relativamente recientes, conductores-propietarios de buses viejos y taxistas.

sectores aceptaron la transformación de sus “pliegos de peticiones” en “paquetes de proyectos”.

Acción: Concertar para planear con participación

Cambios buscados: Promover la participación ciudadana en la planeación de la inversión pública, a través de la discusión abierta.

Antecedentes

Existía un esbozo de planeación local centrado en lo ambiental¹⁹. Corposur, una ONG impulsada por el sector privado y orientada al apoyo técnico a procesos de descentralización, había desarrollado actividades de preparación de la planeación local en Ciudad Bolívar, una de las localidades más necesitadas y en el pasado más conflictivas del Distrito Capital.

Descripción

Esta descripción se referirá a dos temas: la planeación local y a las obras con saldo pedagógico.

Planeación Local: se invitó a los ciudadanos de las 20 localidades del Distrito a participar activamente en la elaboración de cada *Plan de Desarrollo Local*. En la reunión inicial de presentación del proceso —que duraba unas tres semanas—, los ciudadanos recibían una tarjeta y una moneda plástica²⁰. En la tarjeta debían escribir una idea acerca de la necesidad o el proyecto que consideraban prioritario para su localidad. Enseguida debían colocar la tarjeta y su moneda en una de las seis urnas transparentes que representaban las seis prioridades del Plan de Desarrollo *Formar ciudad*. Los ciudadanos tenían la opción de depositar la tarjeta en una urna y la moneda en otra si querían mostrar que presentaban una propuesta pero que preferían que se invirtieran los recursos en otra. Cuando todos los asistentes habían hecho la votación, se les invitaba a participar en el escrutinio y los resultados se hacían públicos inmediatamente. De esta manera, todos los presentes conocían el resultado de la votación porque el escrutinio les daba una indicación clara de la importancia relativa de las prioridades. Cuando faltaban monedas (casi siempre sucedió) se solicitaba a la gente devolverlas. Cuando más de la mitad de las monedas faltantes habían sido devueltas, se iniciaba la clausura de la reunión volviendo a cantar los himnos de la ciudad y nacional. En la reunión, y a través de otros medios de comunicación, la comunidad quedaba enterada del cronograma que se seguiría para recibir proyectos y atribuirles prioridad en reuniones abiertas al público. En los días siguientes, equipos de trabajo transformaban las ideas en esbozos de proyectos de inversión que serían clasificados en seis grupos y enseguida a cada grupo se le daba una prioridad para luego hacer un corte de las seis listas que ajustara el costo total al presupuesto de inversión asignado a la localidad. En cada localidad y en reuniones que debían ser públicas y que en general lo fueron, un *Comité técnico*²¹ preseleccionó los proyectos de acuerdo con las prioridades del Plan

¹⁹Las *Agendas ambientales locales* de 1994, hechas por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente, una de las entidades de la Alcaldía.

²⁰ Monedas con la leyenda *Recursos públicos, recursos sagrados*.

²¹Presidido por cada Alcalde Local, lo integraba además la Comisión del Plan de Desarrollo de la correspondiente Junta Administradora Local y un delegado del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito Capital.

Formar Ciudad. Para darle prioridad a las inversiones, tuvieron en cuenta el *Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI*, las obras inconclusas y otros criterios como la población beneficiada.

Obras con saldo pedagógico. Los integrantes de las Juntas de Acción Comunal²² recibieron capacitación sobre contratación y planeación; mientras tanto, adelantaban un proyecto que debía ser el resultado del reconocimiento de las necesidades de sus barrios. El proyecto debía ser de beneficio para la comunidad. Al final de la capacitación, los proyectos concursaron para competir en la financiación de la ejecución del grupo de proyectos que se escogiera.

Algunos resultados

Se reguló la elaboración de los borradores de los planes de desarrollo locales y se adoptó una metodología para clasificar los proyectos de inversión presentados por las comunidades o sus organizaciones dentro de las seis prioridades del Plan *Formar Ciudad*. Se tuvieron en cuenta los incentivos de refuerzo financiero de la administración central para las localidades que acentuaran alguna o algunas de las prioridades. Los proyectos se clasificaron según la terminología del Plan y dentro de cada una de las 6 prioridades. Las Juntas Administradoras Locales, instancias que tenían competencia para aprobar los planes, se apartaron poco del borrador elaborado participativamente y valoraron muy positivamente el apoyo técnico dado por la Alcaldía Mayor en materia de formulación de proyectos²³. Se capacitaron 400 líderes; se construyeron obras (incluyendo planeación, contratación y manejo de los recursos) en más de 190 barrios. Fue un proceso —hoy bien reconocido— para la construcción de una cultura de la planeación. A mediados de 1998 se realizó el concurso cívico *Iniciativas por una Bogotá mejor*, convocado por la Fundación Corona y la Casa Editorial El Tiempo. Este concurso produjo el siguiente reconocimiento: “...la comunidad está utilizando las herramientas que da el Estado en su beneficio... El programa “Obras con saldo pedagógico” del Departamento de Acción Comunal del Distrito ha sido importante en todos los procesos. A través de él, la comunidad aprendió a formular proyectos, ejecutarlos, velar por su cumplimiento, medir lo prioritario y contratar con el Distrito”²⁴.

²²La forma de organización popular más importante en los barrios. Están institucionalizadas y juegan un papel clave en relación con procesos de legalización urbanística y el acceso a servicios básicos.

²³ La ONG Corposur realizó un trabajo de acompañamiento altamente valorado por las localidades y por el gobierno distrital: desde ayudar a construir listados de proyectos hasta facilitar la comunicación a la comunidad o el seguimiento a los cambios entre borrador y plan aprobado por la JAL. Permitió detectar que en prácticamente todos los Comités técnicos fue altamente valorada la intervención del funcionario del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, otra de las entidades de la Alcaldía Mayor.

²⁴Periódico *El Tiempo*, 6 de agosto 1998.

Acción: Eventos culturales en el espacio público

Cambios buscados: Promover el goce zanañorio y el regreso al espacio público del parque.

Descripción

Rock al parque: así se denominaron los festivales musicales de *rock* al aire libre. Las agrupaciones participantes se eligieron luego de una gran convocatoria. Con la denominación *Jazz al parque* se convocó a todos los grupos de jóvenes dedicados a esta música para que participaran en eventos musicales con ese nombre. *Rap a la Torta*²⁵ fue la denominación que se utilizó para poner en marcha políticas sobre tolerancia y convivencia a través de la música *rap*; se abrió concurso en todas las localidades y se seleccionaron 23 de los 63 grupos aspirantes; participaron grupos de la Policía, niños de una región lejana del país (Urabá) y de Francia. *Rap and Roll*: estos espectáculos musicales fueron otra búsqueda de tolerancia y convivencia extrema entre dos géneros musicales mutuamente excluyentes para los jóvenes; en la temporada navideña (16 al 23 de diciembre) se realizaron las *Noches de paz, noches de Rap and Roll* en las que se rezaba la novena de aguinaldos y luego se presentaban los distintos grupos musicales. *Septimazos*: fueron actividades promovidas para retornar el centro de la ciudad, promover el comercio en la Calle Real y generar alternativas de uso de la ciudad y del espacio público; se cerraba la principal vía de la ciudad o carrera 7ª desde la Avenida Jiménez hasta la Calle 24 y se ubicaban tarimas para la presentación de distintos espectáculos. *Música en los Templos*: fueron conciertos que buscaron contribuir a asociar los templos con la música, dentro de una perspectiva cultural, social y pedagógica que incluyó recitales de coros en las iglesias y a los que se invitaba a toda la comunidad. Además de las iglesias católicas, participaron también las iglesias Presbiteriana, Luterana, Anglicana y Ortodoxa. *Cinema al espacio público*: fueron proyecciones audiovisuales sobre la memoria arquitectónica de Bogotá.

Algunos resultados

En 1995 más de 100 bandas se inscribieron en *Rock al parque*; la asistencia en los dos días de concierto fue de 50.000 jóvenes; en 1996, 120.000 jóvenes escucharon 250 bandas; en 1997 la asistencia fue de 210.000 personas que escucharon 82 bandas nacionales y 9 internacionales y *Rock al parque* fueron espectáculos reconocidos por algunos de los participantes como el festival de *rock* más importante de Latinoamérica. A la versión inicial de 1995 de *Jazz al parque* fueron 15.000 personas y en 1997 la asistencia se duplicó. A *Rap and Roll* asistieron cerca de 3000 personas en cada noche de novena navideña, exceptuando el día 24. Se realizaron 10 *Septimazos* en los dos años de ejecución del proyecto. *Música en los Templos* hizo 91 conciertos en el segundo semestre de 1996, con buena participación; en 1997 se ofrecieron 250 conciertos en 147 parroquias (80% de barrios populares) y asistieron más de 70.000 personas. Se inició una labor pedagógica permanente en el área coral, en 21 parroquias.

²⁵Evocando el nombre *La media torta* un escenario muy conocido de la ciudad, donde se hacen espectáculos públicos gratuitos.

Acción: Ahorro de agua

Cambio buscado: Más conciencia de las reglas de convivencia y de la importancia de cumplirlas.

Antecedentes

En 1997 hubo dos graves derrumbes en los gigantescos túneles que conducen el agua a la ciudad, lo cual hacía inminente un severo racionamiento de agua si no se tomaban medidas efectivas de ahorro.

Descripción

Ante la inminencia de un racionamiento de grandes proporciones debido a daños en los túneles de Chingaza, el gobierno propuso una campaña de ahorro voluntario de agua mediante estrategias que incluyeron desde mensajes telefónicos²⁶ hasta sanciones al despilfarrador. Hubo cuatro propuestas para el ahorro: “*Al lavar la ropa utilizar la menor cantidad de agua posible*”; “*En la ducha la mitad del tiempo, la mitad del chorro*”; “*En el sanitario, descargar sólo cuando sea necesario*”; y “*En el lavaplatos, cerrar la llave mientras enjabona*”. También se creó un grupo de “*Acuacívicos*” compuesto por 4000 niños y jóvenes multiplicadores de las medidas. Por su parte, con los despilfarradores se realizaron talleres en los que se incentivaba la autorregulación.

Algunos resultados

La campaña *Ahorro de agua* permitió superar la emergencia de varios meses sin racionamiento; durante cerca de 20 semanas se ahorró entre el 8% y el 12% del agua. Luego de la emergencia, el ahorro se ha mantenido en el 5%.

III. Conclusión

Los mensajes básicos

Cada una de las acciones descritas además de sus resultados específicos tuvo un saldo pedagógico más general al contribuir a desarrollar y presentar socialmente ideas básicas de cultura ciudadana (ver Cuadro No. 2). Las acciones funcionaron como relevos unas de otras portando un mensaje similar o el mismo mensaje expresado con ejemplos distintos. Como sucede en la pedagogía más clásica, presentar ejemplos muy distintos que ilustran una noción o un precepto ayuda a comprender esa noción o ese precepto en su generalidad. Varias acciones contribuyeron con frecuencia a un mismo resultado (por ejemplo, a la reducción de la tasa de homicidios) o a un mensaje de cultura ciudadana similar. La eficacia comunicativa de una acción ejemplar como el desarme voluntario suele ser de lejos mayor que la de la correspondiente invitación a comportarse de cierta manera.

²⁶Por primera vez en la historia de la ciudad, se hizo lo siguiente: cuando de una línea telefónica de la ciudad se llamaba a otra y esa línea estaba ocupada, antes de escucharse el tono de ocupado la central telefónica emitía un breve mensaje previamente grabado; todos los mensajes se referían a la escasez de agua y/o a la necesidad de ahorrarla.

Cuadro 2

Resumen de acciones y mensajes básicos de Cultura ciudadana

Acciones	Mensaje básico de Cultura ciudadana
Tarjetas ciudadanas	Control social interpersonal posible y deseable
Mimos y cebras (convivencia conductores-peatones)	Regulación interpersonal pacífica y aceptada. Forma nueva de intervención de la autoridad centrada en educación, comunicación y señalización.
Ley zanahoria	Límites de lo permitido pueden variarse de manera eficiente si hay justificación.
Prohibición pólvora	Vida e integridad de los niños prima sobre costumbres o derechos.
Plan desarme	Un ciudadano no hace justicia por mano propia. Un ciudadano no ha de ser peligro para otro ciudadano. Invitación a la confianza entre desconocidos.
Desarme voluntario	Fuerza de la renuncia unilateral al uso de la fuerza. Mensaje eficaz de minorías que aceptan ponerse un límite y confían en procesos e instituciones.
Jornadas de vacunación contra violencia	Acción preventiva frente al vínculo entre violencia en el hogar y violencia en la sociedad. Visión de una parte de la violencia como problema de salud que víctimas y potenciales victimarios previenen conjuntamente.
Policías formadores de ciudadanos	Las autoridades también transforman su cultura y su manera de incidir sobre comportamientos ciudadanos
Jornada “Re” (conciliación) y solución pacífica de conflictos	Para resolver de manera pacífica los conflictos se pueden adquirir conocimientos y aprovechar procedimientos.
Carta de civildad y semilleros de convivencia	La legislación sobre contravenciones que afectan la convivencia ciudadana debería ser modificada con participación de infractores, ciudadanos afectados y autoridades.
Interrupción relación clientelista Gobierno-Concejo	Respeto a división de competencias y a independencia de poderes. Ni puestos ni contratos para sobornar al legislativo de la ciudad. Soluciones sin manejo particularista. Igualdad de trato y de oportunidades configuran identidad ciudadana.
Atención a paros y amenazas de paro	Tomarse en serio al interlocutor y la dimensión objetiva de los problemas permite rechazar la lógica del chantaje.
Concertar para planear con participación	Ciudadanos priorizan inversión pública en discusiones abiertas. Recursos públicos, recursos sagrados.
Eventos culturales	Las oportunidades de integración cultural facilitan la autorregulación y la tolerancia.
Ahorro de agua	Confianza y propósito compartido demuestran mayor eficiencia frente al uso tradicional de castigos. Capacidad de cambiar hábitos cuando hay voluntad y apoyo pedagógico creativo. Productividad de la comunicación intensificada.

La unidad de todo el proceso, lograda en torno a la idea fuerza de cultura ciudadana, el mensaje en favor de la autorregulación, facilitó la legibilidad de las acciones y permitió que distintas acciones sirvieran de apoyo, unas a otras, en la construcción del mensaje general “podemos vivir

mejor si nos regulamos mejor”. Parte del resultado positivo podría deberse a que todas las acciones, salvo tal vez la referida al Concejo, contribuyeron a construir confianza.

Las acciones que buscaron armonizar entre sí ley, moral y cultura de hecho lo lograron en distinto grado. El camino recorrido fue especialmente grande cuando la separación entre un sistema regulatorio y otro era grande. En general las acciones más exitosas se ligaron a un acercamiento fuerte entre cultura y ley donde existía un divorcio fuerte o donde la norma legal que se establecía chocaba con lo acostumbrado. La mayor parte de las acciones no implicaron un cambio jurídico. Sólo para cuatro de las acciones –ley zanahoria, pólvora, desarme legal y planeación participativa– fue necesario un cambio jurídico; dos de las acciones –interrupción del clientelismo y de la presión ligada a paros y amenazas de paro– aprovecharon cambios legales relacionados indirectamente con la acción, cambios legales a favor de la planeación participativa.

En muchos casos, resolver problemas de organización y de aclimatación de los operativos de aplicación (*enforcement*) fue muy útil e involucró una comunicación amplia con los responsables. Se libró una lucha por superar la mera reglamentación o delegación mediante un trabajo compartido entre varios niveles jerárquicos para construir en detalle y conjuntamente la “operacionalización”. En la mayoría de los cambios logrados se combinó el mejoramiento de la norma o de su aplicación con un proceso educativo intenso.

La comunicación entre ciudadanos y entre ciudadanos y administración fue vista inicialmente desde una doble óptica: la de Habermas (cada interacción comunicativa tejiendo vínculos) y la de Bernstein (cada interacción comunicativa siendo ocasión para que actúen y se reproduzcan límites e identidades ligados al orden de la sociedad). Ambas visiones resultaron pertinentes gracias a su carácter complementario.

Una limitación del proceso fue que sólo en unos pocos casos (como el del ahorro del agua o el de las cebras a las entradas de los establecimientos educativos) se pudo lograr un compromiso suficiente del sistema educativo. Para las otras medidas, lo hubo, pero difuso. Otra limitación fue percibir solo tardíamente que la moral y la cultura, además de sanciones, ofrecen potentes gratificaciones.

Lo avanzado en relación a los cuatro grandes objetivos del Programa de Cultura Ciudadana puede interpretarse en términos de fortalecimiento y armonización de ley, moral y cultura:

- a) Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia implicó *fortalecer las tres regulaciones y debilitar algunas regulaciones culturales contrarias a la convivencia* (avance más nítido: respeto a la vida).
- b) Aumentar la capacidad de unos ciudadanos para que lleven a otros al cumplimiento pacífico de normas implicó *claramente hacer visible y conscientemente aceptable la regulación cultural* (expresión más nítida: tarjetas ciudadanas; avance más obvio: ahorro de agua).
- c) Aumentar la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre los ciudadanos implicó avanzar en la dirección del *reconocimiento de la base contractual*

de algunas reglas y confianza en procedimientos propuestos por el gobierno (avance tal vez más nítido: planeación participativa del gasto local).

- d) Aumentar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte facilitó la *difusión de las razones de la ley y a la visualización y mejor comprensión de los pluralismos cultural y moral*; la diversidad se hizo pública así como sus implicaciones reguladoras –la necesidad de reglas básicas comunes– (avance tal vez más nítido: muchos conflictos tomaron un cauce comunicativo, se evitaron las negociaciones públicamente inconfesables).

Hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales fueron, en síntesis, el eje de la acción de la Alcaldía de Bogotá 1995-7.

Mientras se acuda a gratificaciones culturales y morales y a medios pacíficos no hay una barrera esencial que separe a la ciudadanía de la autoridad. Las acciones necesarias para hacer cumplir y respetar las reglas podrían recaer sobre cualquiera.

Logro cultural básico: se validó la opción por lo “zanahorio”

La expresión “zanahorio” tenía el significado de “sano”, aunque con cierta connotación negativa. Se logró un uso intenso del concepto cambiándole esa connotación. Se usaron zanahorias físicas, zanahorias dibujadas y zanahorias tridimensionales en distintos materiales, algunas donadas por la ciudadanía. Se inventaron bebidas con el nombre de *cocteles zanahorios*, caracterizadas por ser sin alcohol. En realidad, todo ello no surgió de una programación sistemática, como la que habría hecho una agencia de publicidad, más bien fue improvisándose de manera juguetona y con muy bajos costos. Uno de los hitos comunicativos en este proceso fue —justo después de haber expedido la *Ley zanahoria*— el reparto de zanahorias que todo el equipo de gobierno hizo en un concierto de Carlos Vives, el afamado cantante; había cerca de treinta mil espectadores y se quería lograr un alto cumplimiento de una regla ciudadana general: que de la bandeja que se le ofrecía cada espectador sólo cogiera una zanahoria. Para sembrar lo zanahorio se asumieron riesgos zanahorios. Se hicieron además tres ediciones de “*Navidad zanahoria*” que fueron actividades navideñas para niños y jóvenes, con predominio de acciones lúdicas y concursos efectuados en zonas de diversión.

Ser zanahorio consiste en seguir la propia conciencia en vez de plegarse a la presión social hacia la acción contraria a la conciencia o la ley. Ser zanahorio es poner el criterio moral propio por encima de la definición cultural, referida a un contexto y un momento dado, de lo aceptable o no aceptable. Ser zanahorio es abstenerse de ir contra la ley, pero hacerlo por convicción. Ser zanahorio es atenerse a un criterio moral personal cuando hay conflicto entre lo que ordena la ley y lo que es habitual en el correspondiente medio. Reivindicar al zanahorio es al mismo tiempo reivindicar una vida sin excesos y una vida en la que ante el conflicto entre la regulación legal y la regulación cultural, optamos por ponernos del lado de la regulación legal. En síntesis es vivir según la propia conciencia y unas mínimas reglas de comportamiento ciudadano, compartidas y racionalmente aceptadas. Es seleccionar racionalmente costumbres deseables. Es también

reconocer libremente desde la conciencia la fuerza vinculante de los objetivos de la ley y/o la fuerza vinculante de los mecanismos de formación y aplicación de la ley.

La convivencia necesita personas dispuestas a asumir y defender espontáneamente ciertos límites y tabúes y necesita la aceptación social, cultural, de tal disposición. Respetar reglas por convicción puede convertirse así en una opción vital respetable que además merece ser promovida para todos.

Ser medido y saber autorregularse en relación con los posibles excesos se convirtió en una virtud públicamente reconocida y su ejercicio es ahora públicamente más aceptable. Las connotaciones negativas que se atribuían al hecho de ser o parecer “zanahorio” se debilitaron. Una situación de alto divorcio entre ley, moral y cultura empezó a ser corregida así mediante un programa de cultura ciudadana que fue capaz de vindicar lo zanahorio. A raíz de las acciones de cultura ciudadana hoy en Colombia el modo de ser *zanahorio* y la *ley zanahoria* expresan de manera condensada la posibilidad de armonizar ley, moral y cultura.

Además en la “ley zanahoria” se condensa el ciclo completo de una estrategia puntual de seguridad que va desde la detección del factor de riesgo hasta la apropiación cultural y la interiorización de la correspondiente regla por la vía de comunicación e interacción intensificadas.

En esta conclusión hemos resumido los mensajes básicos de cultura ciudadana comunicados a través de las acciones y hemos destacado los cuatro logros más básicos y generales de cultura ciudadana:

- un reconocimiento de que *todos somos educables*;
- la *vindicación de formas más sanas de vida*
- la apropiación social de una expresión condensada —*lo zanahorio*— para caracterizar con connotación positiva esas formas de vida;
- la asociación entre la búsqueda de esas formas más sanas de vida y una ley —la *ley zanahoria*— con lo cual se logró incorporar con algo de simpatía cultural un límite e ilustrar la fuerza reguladora de la armonización de ley, moral y cultura.

Bibliografía

- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (1998). *Formar Ciudad 1995-1997*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogota (526 pág. incluye Plan de Gobierno y Plan de Desarrollo).
- INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO (1997). *Seguridad y violencia en Santa Fe de Bogotá*, Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo (132 pág. + 4 pág. de Addenda).
- ACERO VELAZQUEZ, Hugo, VARGAS, Daniel, BULLA, Patricia y CARDONA, Sonia (1997). *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- BERNSTEIN, Basil (1971-1990). *Class, Codes & Control*, Vol. I-IV, Londres: Routledge and Keagan, Paul.
- BERNSTEIN, Basil (1996). *Pedagogy, Symbolic Control and Identity. Theory, Research, Critique*. Londres: Taylor & Francis.
- BOURDIEU, Pierre (1992). *Réponses*, Paris: Seuil.
- CARRILLO F., Clara (1991). *La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad*, monografía de grado dirigida por Antanas Mockus, Departamento de Filosofía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (2 vol.). Madrid: Taurus.
- MOCKUS, Antanas (1988). *Representar y disponer*, Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional.
- MOCKUS, Antanas (1994a). *Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. Análisis Político*, 21.
- MOCKUS, Antanas (1994b). *Anfibios culturales, moral y productividad. Revista Colombiana de Psicología*, 3.
- MOCKUS, Antanas (1995). *Pertinencia: futuro de la universidad colombiana* en: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, Colciencias, Educación, ciencia e instituciones. Fuentes complementarias III. Colección Documentos de la Misión de Ciencia, educación y desarrollo. Santa Fe de Bogotá, 1995, Tomo 7.
- MOCKUS, Antanas et al. (1994). *Las fronteras de la escuela*. Bogotá: Asociación Colombiana de Pedagogía.
- von WRIGHT, G. Henrik (1979). *Norma y acción. Una investigación lógica*. Madrid: Tecnos.