

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y SÍMBOLOS: EL CASO DE CULTURA
CIUDADANA EN BOGOTÁ**

Nathalie Cadena Amaya
Yenifer Viracachá Plazas

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Bogotá D.C.
Enero de 2019

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y SÍMBOLOS: EL CASO DE CULTURA
CIUDADANA EN BOGOTÁ**

Nathalie Cadena Amaya
Yenifer Viracachá Plazas

Director de tesis:
Javier Torres Velasco

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
Bogotá D.C.
Enero de 2019

Resumen

En 1995 aparece en la agenda distrital la Política Pública de Cultura Ciudadana como respuesta a la crisis social, política y económica que atravesaba Bogotá. Tomando como referencial la brecha existente entre ley, moral y cultura, esta política pública llegó a consolidarse como símbolo que condensó emociones positivas frente a la viabilidad de la ciudad. Sin embargo, con la llegada de los gobiernos de izquierda, el referencial propuesto por Antanas Mockus se transformó sustancialmente; a pesar de lo anterior es posible afirmar que todos los gobiernos distritales han realizado acciones relacionadas con Cultura Ciudadana. Así, el presente trabajo busca analizar la consolidación de dicha política pública en Bogotá como símbolo de condensación y su posterior conformación como símbolo de referencia para el periodo comprendido entre 1995 y 2016. Más allá de los resultados de esta política, el documento evidencia, a través de un análisis longitudinal, que si bien el símbolo ha presentado transformaciones asociadas con acciones sectoriales se mantiene como referencia en la elaboración de políticas públicas distritales. Con esto se busca aportar elementos para el análisis de las políticas públicas desde el enfoque de la dimensión simbólica del poder, poco frecuente en la literatura relacionada con políticas públicas en el país.

Abstract

In 1995 the public policy of citizen's culture appears in district public agenda as an answer to the social, political and economical crisis in Bogota. Taking the gap between law, moral and culture as a public policy referential, *Cultura Ciudadana* was consolidated as a symbol of positive emotions in face of the viability of the city. Despite of the fact that after the left-wing governments arrive to power this referential proposed by Antanas Mockus was substantially changed, the results show that all governments had included citizen's culture actions. Thus, this document analyses the consolidation of this public policy in Bogota like a condensation symbol and its eventual conformation as a reference between 1995 and 2016. Beyond of the results of policy of citizen's culture, this work evidence, through a longitudinal analysis, that the symbol has presented transformations related to sectorial actions it has remained like reference in district public policy. Thereby, this analysis provides elements for the public policy analysis from the symbolic uses of power, infrequent in the Colombian related to public policy papers.

Agradecimientos

En primera medida, extendemos agradecimientos infinitos al destino, a la coincidencia, a la confianza, a la sincronía y a la complicidad que nos unieron en este proyecto en el que nos permitimos explorar el pasado, el presente y mirar hacia el futuro de Bogotá. Pero, sobre todo, agradecemos a la ciudad en la que todos y todas cabemos; a la capital que nos inspira y a la que le debemos gran parte de quienes somos.

El interés en el tema desarrollado en el presente documento surge de las vivencias y tránsitos diarios por las calles de la ciudad, de las incertidumbres y de las quejas que, para mal o para bien, hacen parte estructurante de la *bogotanidad*. A lo largo de los semestres, sin proponérselo, encontramos en el análisis de las políticas públicas herramientas para atender la necesidad de generar acciones que propendieran por generar sentimientos de amor por esta ciudad en quienes la cohabitan. Por eso, de manera particular, extendemos agradecimientos sinceros a quienes lograron generar en nosotras una apropiación crítica por Bogotá y su cotidianidad.

Padres, madres, hermanas, compañeros y compañeras, gatas, perritas... gracias por la paciencia.

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Metodología de análisis	12
<i>Figura 2.</i> Tipos de descentralización.....	25
<i>Figura 3.</i> Estimaciones de población para Bogotá 1985 – 2020.....	28
<i>Figura 4.</i> Variación porcentual de la población quinquenal para Bogotá 1985 – 2020.....	28
<i>Figura 5.</i> Tasa de homicidios en Bogotá y Colombia 1985-2007.....	29
<i>Figura 6.</i> Tasa de lesiones personales en Bogotá y Colombia 1985-2007.....	30
<i>Figura 7.</i> Tasa de homicidios en Bogotá y Colombia por accidentes de tránsito 1985-2007.....	31
<i>Figura 8.</i> Sistemas de regulación de la acción y el comportamiento.....	38
<i>Figura 9.</i> Proceso de consolidación de la Política Pública de Cultura Ciudadana con base en Muller (2010).....	46
<i>Figura 10.</i> Funcionamiento del medio discrecional en la toma de decisiones de política pública en el distrito.....	49
<i>Figura 11.</i> Transformaciones de Cultura Ciudadana en las políticas públicas.....	57
<i>Figura 13.</i> Variables de interacción política que dan forma al concepto de Cultura Ciudadana.....	59
<i>Figura 14.</i> Cultura Ciudadana durante el Gobierno <i>Formar Ciudad</i> (1995-1998).....	73
<i>Figura 15.</i> Cultura ciudadana durante el gobierno <i>Por la Bogotá que queremos</i> de Enrique Peñalosa (1998-2001).....	86
<i>Figura 16.</i> Cultura Ciudadana en el gobierno <i>Bogotá, para vivir todos del mismo lado</i> (2001-2004).....	96
<i>Figura 17.</i> Variables de interacción política que dan forma al concepto de Ciudadanía Culturalmente Activa y Cultura Ciudadana en el gobierno de <i>Bogotá Sin Indiferencia</i> (2004-2008).....	114
<i>Figura 18.</i> Cultura Ciudadana en el gobierno <i>Bogotá Positiva</i> (2008-2012). Elaboración propia.....	122
<i>Figura 19.</i> Variables de interacción política que dan forma al concepto de Cultura Ciudadana <i>Bogotá Humana</i> (2012-2016).....	127
<i>Figura 12.</i> Creación de referencial y ajuste en el caso de Cultura Ciudadana.....	133

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Relación de entrevistados.....	14
Cuadro 2. Relación de documentos públicos revisados.....	17
Cuadro 3. Prioridad cultura ciudadana durante el primer gobierno de Antanas Mockus.....	68
Cuadro 4. Programas relacionados con Cultura Ciudadana durante el gobierno de Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos.....	78
Cuadro 5. Programas del objetivo Cultura Ciudadana.....	89
Cuadro 6. Indicadores de pobreza y concentración del ingreso en Bogotá.....	104
Cuadro 7. Programas relacionados con Cultura Ciudadana durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón.....	107
Cuadro 8. Programa Amor por Bogotá – Cultura Ciudadana en el gobierno Bogotá Positiva.....	118
Cuadro 9. Cultura Ciudadana en el gobierno Bogotá Humana.....	124
Cuadro 10. Participación porcentual del presupuesto por sector. Gobiernos de Mockus I y Peñalosa.....	153
Cuadro 11. Participación porcentual del presupuesto por sector gobiernos de Mockus II y Garzón.....	153
Cuadro 12. Participación porcentual del presupuesto por sector gobiernos de Garzón y Moreno.....	154

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	1
Objetivo del estudio y metodología.....	10
Objetivo general y específicos.....	10
Metodología.....	11
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SÍMBOLOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CULTURA CIUDADANA 19	
1.1 Bogotá antes de cultura ciudadana.....	23
El entorno bogotano.....	28
Gobiernos distritales antes de Cultura Ciudadana: la antesala al “milagro bogotano”	32
1.2 Cultura Ciudadana como respuesta a los problemas de ciudad.....	36
Fundamentos conceptuales de Cultura Ciudadana.....	39
1.3 Política Pública y símbolos: Cultura Ciudadana en Bogotá.....	43
Transformaciones en la política pública de Cultura Ciudadana.....	56
CAPÍTULO 2. LOS PRIMEROS AÑOS DE CULTURA CIUDADANA	60
2.1 Antanas Mockus – Formar ciudad (1995-1998).....	63
Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”	67
Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno.....	69
Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	72
Definición de Cultura Ciudadana en “Formar Ciudad”	73
2.2 Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos (1998-2001)	75
Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Todos Queremos”	77
Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno.....	81
Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	84
Definición de Cultura Ciudadana en “Por la Bogotá que queremos”	85
2.3 Segunda administración de Antanas Mockus – Bogotá, para vivir todos del mismo lado (2001-2004).....	87
Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.....	88
Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno.....	91

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	95
Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá para vivir todos del mismo lado”	95
2.4 A manera de conclusión: los primeros años de Cultura Ciudadana, un enfoque desde el deber y la convergencia en el espacio público.....	97
CAPÍTULO 3. DE CULTURA CIUDADANA AL ENFOQUE DE DERECHOS	100
3.1 Luis Eduardo Garzón – Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008)	103
Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”.....	105
Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno.....	109
Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	113
Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá sin Indiferencia”	113
3.2 Samuel Moreno – Bogotá Positiva (2008-2012).....	115
Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”	116
Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno.....	119
Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	121
Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá Positiva”	121
3.3 Gustavo Petro – Bogotá Humana (2012-2016).....	123
Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”	123
Relación de la administración con el Concejo de Bogotá.....	126
Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá Humana”.....	126
Acciones relacionadas con Cultura Ciudadana durante Bogotá Humana	129
3.4 A manera de conclusión: Cultura Ciudadana en el marco de la Cultura Política y Democrática, del deber al derecho y del derecho al deber.....	130
CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES	132
REFERENCIAS.....	142
ANEXO 1. CUADROS DE PRESUPUESTO	153

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX los países de América Latina experimentaron cambios estructurales en sus instituciones y en sus políticas públicas como consecuencia, entre otras cosas, de la transformación del paradigma de intercambio económico y de las demandas por parte de grupos civiles organizados en torno a la defensa de sus derechos. Uno de los cambios más importantes en la región fue precisamente el proceso de democratización de los regímenes autoritarios presentes en Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, que tuvo por objeto la apertura competitiva del sistema hacia la democracia y que incluyó, entre otras, la competencia por el poder político, el Estado de Derecho y la protección del desenvolvimiento individual (Nohlen, 1984).

Para el logro de lo anterior, los gobiernos se vieron en la necesidad de generar un nuevo marco de acción que justificó nuevos conjuntos de valores orientados a garantizar el ajuste económico y político a los nuevos procesos de apertura encaminados por las naciones, pues tal como lo menciona Edelman (1985) “A menos que un entorno político apropiado sea creado, legitimando un conjunto de valores y un modo de acceso, un interés grupal no puede expresarse en una política, sin importar qué tan fuerte o general pueda ser” (Edelman, 1985, pág. 105).

Este contexto permitió la conformación de símbolos de referencia¹ en gran parte de las personas, fundamentando la construcción de identidad, las reivindicaciones de causa y la lucha contra la desigualdad (Carvajal, 2010). El cambio en el modelo administrativo del Estado se ajustó entonces al cumplimiento de las nuevas demandas de la población, relacionadas, entre otras, con el cumplimiento de los derechos humanos, civiles, políticos y ambientales. Tal como lo señalan Franco y Lanzaro (2006):

¹ Según Edelman (1985), los símbolos de referencia, como se verá más adelante, son aquellos que son identificados de la misma forma para todos los individuos como por ejemplo los símbolos patrios o los datos estadísticos e indicadores.

Simultáneamente, aumentan las demandas que formulan al gobierno diferentes grupos de la población que se organizan para la defensa de sus intereses, y los problemas económicos, sociales y políticos se tornan más complejos, de modo que para su solución no basta la voluntad política, sino que se requiere una creciente capacidad técnica, la formación de equipos profesionales, el manejo de información actualizada, y el aumento de las capacidades de gestión. (Franco & Lanzaro, 2006, pág. 13)

Colombia, al igual que sus pares de la región, no fue ajena a este proceso de reconfiguración del entorno institucional que se dio principalmente con la transformación surgida del proceso Constituyente de 1991 que abrió paso al Estado Social de Derecho y que consagró una serie de garantías ajustadas a los acuerdos internacionales en torno al Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos que permitieron fortalecer los procesos asociados con el reconocimiento de las libertades sociales, civiles y políticas de la ciudadanía en el país. Con este proceso, Colombia se abrió campo al proceso de descentralización como respuesta a una coyuntura de crisis social, económica y política. Según el DNP (2002):

La descentralización política en Colombia surge como respuesta a una crisis de legitimidad que se expresa a su vez, en un conjunto de crisis en las instituciones y criterios básicos de la democracia: crisis de los gobiernos locales, crisis de los servicios públicos, crisis de la democracia representativa, crisis de la participación ciudadana, crisis de gobernabilidad. (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 36)

En consecuencia, uno de los objetivos fundamentales de la descentralización territorial² fue el aumento de la eficiencia del gobierno en el marco del cumplimiento de sus funciones. Con este proceso le fue asignada a los territorios la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales y asuntos como el recaudo de impuestos, el aumento en las transferencias para la

² Según el DNP (2002), en Colombia se emplea el término de descentralización territorial a “una combinación de descentralización política con descentralización administrativa bajo la modalidad de devolución”, es decir la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión a entidades territoriales con autonomía política, jurídica y patrimonial de los recursos, de la capacidad de gestión, y sobre la elección de gobernantes y la toma de decisiones. (Departamento Nacional de Planeación, 2002). Sin embargo, esta asignación de funciones es diferencial entre los territorios: particularmente en el caso de Bogotá se generó un mayor nivel de responsabilidad y autonomía administrativa y política, a partir de un estatuto orgánico propio, en comparación con los demás municipios del país, lo cual pone a la ciudad en una posición que podría asimilarse al modelo británico instaurado por el Nuevo Laborismo inglés, en cabeza de Tony Blair, quien buscó brindar autonomía a los territorios que conforman el Reino Unido a partir del proceso de “*Devolution*”. Si bien este proceso buscó la autonomía política, o *Home Rule*, sobre la cual versaron legislaturas autónomas para los territorios se establecieron tratos diferenciales, particularmente con Escocia, quienes gozaron de mayor autonomía en términos electorales, políticos y administrativos en comparación con Gales e Irlanda del Norte.

inversión en distintos sectores y la elección popular de alcaldes y gobernadores; este último tuvo, en mayor medida, un sentido político orientado a propender por una mayor estabilidad institucional y representantes mucho más comprometidos con las regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 16). Como lo señala el DNP (2002):

(...) El desfase entre las demandas de la población y la incapacidad del Estado para resolverlas, había conducido a serios problemas de gobernabilidad, expresados principalmente en la crisis en la provisión de los servicios públicos y sociales y en la reducida capacidad de los gobiernos locales. (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 36).

Lo anterior abrió campo al fortalecimiento de los procesos de democracia representativa y participativa local. De manera particular, esta última se dio “mediante la creación de nuevos espacios de decisión electoral y el acercamiento del gobierno a los ciudadanos” (Departamento Nacional de Planeación, 2002); así mismo, amplió la posibilidad de participación de grupos tradicionalmente excluidos en cuestiones del poder local³. Como lo menciona la Evaluación de la descentralización en Colombia, realizada por el DNP (2002):

La democracia representativa consistía fundamentalmente en una democracia restringida y autoritaria, controlada por los partidos tradicionales y con muy reducidas posibilidades de participación para la población y para movimientos alternativos. A nivel de las instituciones básicas de la democracia se observaban vacíos importantes como el nombramiento de los alcaldes y gobernadores por sus superiores jerárquicos y limitaciones serias a la libertad de expresión, la autonomía de las asociaciones y al acceso a la información. (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 36)

Este cambio de paradigma en Colombia exigió una transformación sustancial de su aparato institucional que implicó, a su vez, el establecimiento de nuevas reglas de juego para garantizar la convivencia y la inclusión de nuevas perspectivas políticas. Así, los territorios tuvieron que ajustarse a

³ Uno de los grandes logros atribuidos al proceso de la Constituyente de 1991 y de la descentralización política es precisamente el de la democratización de la sociedad. En torno a esto, el reto era reducir el control de los partidos tradicionales a los distintos procesos políticos y aumentar las posibilidades de participación toda vez que existía entonces una crisis política derivada de un régimen político restrictivo basado en la primacía del bipartidismo que limitaban la participación de nuevas fuerzas de representación popular. Así, grupos minoritarios como los afrodescendientes e indígenas lograron tener representación en el Congreso y nuevos partidos políticos y movimientos lograron ingresar al proceso electoral a través de mecanismos como la inscripción de candidatos por firmas que permiten el fortalecimiento de los liderazgos cívicos evitando el condicionamiento clientelar la mayoría de las veces.

los nuevos entornos que estaban conformándose en el marco de la nueva carta de navegación, a nivel económico, político y social, situación que se sumó al fuerte periodo de violencia que por entonces hacia parte de la coyuntura nacional. Esta situación de ajuste institucional se reflejó en los distintos territorios y, de manera particular, en las ciudades; tal es el caso de Bogotá que, en la década de los noventa estaba experimentando a nivel interno una alta inestabilidad e ineficiencia institucional, aunada a la confluencia de un conjunto de ciudadanos que habitaban el espacio público de manera caótica⁴.

Siguiendo a McAuliffe (2011), las imágenes políticas construidas por los bogotanos frente a las necesidades y situaciones que ocurrían en sus entornos comenzaron a asociarse con un sentimiento de desesperanza por el futuro de la ciudad, pues tal y como lo expresa el autor “El lenguaje usado por los individuos en la promoción de sus preferencias políticas promueve así sus propios valores, que en parte se derivan del contexto en el que interpretan los problemas políticos” (McAuliffe Strauss, 2011, pág. 16). Al respecto, Paul Bromberg (2005) identificó algunas situaciones de contexto que apoyaron la construcción de estas imágenes en la ciudadanía:

- Crisis de los servicios públicos domiciliarios, con elevados costos y deficiencia en la prestación del servicio
- Insolvencia del fisco distrital.
- Parálisis en las obras públicas.
- Caos en el espacio público
- Más de 80 homicidios/100.000 habitantes por año.
- Ilegalidad urbana generalizada.
- Caos en la prestación del servicio público de transporte.
- Normalización en el incumplimiento de las normas de tránsito.
- Crisis en el sistema de recaudo de impuestos.
- Escepticismo generalizado.

De otra parte, en lo que respecta al aparato institucional, Pedro Medellín (1998) mencionó que el gobierno de Bogotá debía reconocer la existencia de una máxima restricción gubernamental, es decir, los problemas que resultan de i) la incapacidad estructural de las instituciones del gobierno para

⁴ Este contexto será ampliado más adelante en el Capítulo 1. MARCO TEÓRICO: SÍMBOLOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CULTURA CIUDADANA

desplegar sus políticas en territorios; ii) la incapacidad para incorporar a los ciudadanos en las tareas del gobierno y comprometerlos con sus resultados; y iii) la pérdida sistemática de los contenidos gubernamentales en el ejercicio del gobierno (Medellín Torres, 1998, pág. 173).

En esa medida, la suma entre el caos que imperaba en el espacio público bogotano y la restricción gubernamental que se derivaba del proceso de reajuste institucional exigió que el gobierno distrital implementara acciones de política que respondieran a las dinámicas del territorio, tanto políticas, institucionales y demográficas, como aquellas relacionadas con asuntos de convivencia y seguridad que permitieran generar sentido de pertenencia y la posibilidad de pensarse a Bogotá como una ciudad viable.

Atendiendo estas dificultades, en 1995 aparece en la escena política una nueva forma de apostarle a la resolución de los problemas que hacían parte de la ciudad con la llegada de Antanas Mockus⁵, un académico que tuvo una campaña atípica en el marco del ejercicio de la política tradicional en el país, acompañado de un grupo de expertos que hicieron parte de su gabinete, en donde se gestó el desarrollo de una iniciativa que permitió fomentar el cumplimiento de la norma y la sanción moral y cultural como eje transversal a toda la acción distrital en el plan de gobierno 'Formar Ciudad'. Con esto, Mockus buscó contribuir al desarrollo de Bogotá a partir del uso de herramientas pedagógicas que permitieran generar capacidades de mutua regulación y autorregulación de la ciudadanía.

5 Antanas Mockus es filósofo y matemático de profesión. Fue rector de la Universidad Nacional de Colombia y, antes de ser alcalde de Bogotá, no había ejercido oficio alguno en la vida política. De ahí que su manera de hacer campaña y posteriormente de gobernar, evidenciara acciones poco usuales que eventualmente, y con el apoyo de una coalición de académicos y expertos temáticos, generaron resultados positivos para la ciudad, brindando una nueva perspectiva que finalmente la consolidó como una ciudad exitosa. En su camino a la Alcaldía de la ciudad, Mockus recibió el apoyo del partido Alianza Democrática M-19, quienes impulsaron su campaña como respuesta a las necesidades de la ciudad a partir de una ruptura con las formas tradicionales de los procesos políticos que se desarrollaban en el país. Para la época, el movimiento de "antipolíticos" se tomó el escenario electoral del país que, para el caso de Bogotá ponía a Mockus como alcalde con el 57% de favorabilidad según las encuestas. Según la Revista Semana, esta simpatía por el candidato se dio por diversos factores: i) su irreverencia; ii) no cedió a las tentaciones ofrecidas por políticos y prefirió hacerse el camino a la Alcaldía solo; iii) fue más allá de la anti-política circundando con la apolítica y iv) un contexto de ciudad cansado de la corrupción y la ineficiencia. (Revista Semana, 1990)

El divorcio entre Ley, Moral y Cultura

La hipótesis que abrió paso al plan de gobierno de Mockus consistió en señalar el divorcio entre ley, moral y cultura que existe cuando “hay aprobación cultural y/o moral de las acciones ilegales y cuando no hay aprobación moral o cultural de las obligaciones legales” (Mockus, 2001b). Así lo describe Mockus (1994a):

(...) La falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y las regulaciones morales y jurídicas del comportamiento se expresa en Colombia como auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual. (Mockus, 1994)

En esa medida, la regulación cultural del comportamiento (mutua regulación), de la acción y de la palabra va más allá de la autorregulación moral y jurídica, evidenciando el comportamiento social como un concepto que trasciende al individuo y que se da en el contexto de “lo público”. Así, luego de atribuir como causante de la crisis que venía presentando Bogotá a la falta de regulación mutua del comportamiento y partiendo de un análisis alternativo de la violencia, nace Cultura Ciudadana, una política pública que le apostó a la transformación de los hábitos y las costumbres de la ciudadanía, particularmente en las interacciones entre individuos que se da en el espacio público:

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. (Mockus, 2001b)

Durante su primer gobierno, y de la mano de Cultura Ciudadana, Mockus logró lo inimaginable: una disminución de las tasas de homicidio y de muertes en accidentes de tránsito, la reducción en cerca de dos tercios de los niños y niñas quemados con pólvora, conciencia frente al uso del recurso hídrico y una mayor cultura tributaria; lo anterior mediante el uso de herramientas pedagógicas y culturales sin aumentar el pie de fuerza policial. Al respecto, Pedro Medellín (1998)

señaló que la adecuada utilización de mecanismos pedagógicos de la mano de este gobierno logró que la ciudadanía adquiriese conciencia sobre la necesidad de cambiar los comportamientos como condición básica para restablecer el orden en la ciudad. (Medellín Torres, 1998, pág. 174). Algunos de los resultados más sobresalientes son mencionados por Mockus en 2001:

Los resultados más destacados de este enfoque fueron los siguientes: reducción de la tasa de mortalidad anual por homicidio (de 72 a 51 muertes por cada 100.000 habitantes); reducción en más de dos tercios del número de niños lesionados con pólvora durante la época de Navidad; reducción de 20% de la tasa anual de homicidios culposos en accidentes de tránsito (de 25 a 20 por cada 100.000 habitantes); respeto de las cebras por peatones y conductores; uso del cinturón de seguridad por más de dos tercios de los conductores. (Mockus, 2001a, pág. 9)

En 2005 Paul Bromberg mencionó sobre Cultura Ciudadana⁶ mencionó: en 1998 el 61% de los bogotanos reconocía la política pública como el proyecto más importante desarrollado por la administración distrital; así mismo, el 47% de los encuestados reconoció que el trato por parte de la Policía hacia los ciudadanos mejoró así como también la presencia de la autoridad para controlar conflictos (40%), lo mismo que el de los conductores de taxi (36%), de los conductores hacia los peatones (34%) y el de los ciudadanos con respecto a las normas o reglas de convivencia (45%). Como lo menciona Bromberg (2005):

Los datos son contundentes. Hubo cambio. Pero lo hubo en los comportamientos y en la disposición de los ciudadanos para aceptar las normas, precisamente porque podía apoyarse en el mejoramiento de la ciudad que, aunque lejos de ser completo, ha sido integral: muchas cosas han cambiado. De otra manera, todo hubiera sido frágil. (Bromberg, 2005, pág. 45)

En síntesis, los resultados de la Política Pública de Cultura Ciudadana respaldaron el ejercicio realizado por Antanas Mockus junto a su equipo de gobierno logrando el impulso a la política en mención; los dos periodos de gobierno ejecutados por Mockus y su equipo (1995-1998 y 2001-2004) y el de Enrique Peñalosa (1998-2001) pueden considerarse como el periodo de apogeo de Cultura

⁶ Encuesta realizada por Napelón Franco a 800 personas en Bogotá en 1998, contratada por el Observatorio de Cultura Urbana.

Ciudadana⁷, en donde los efectos obtenidos, y sobre todo, percibidos por la ciudadanía, le permitieron a esta política pública convertirse en un símbolo que reúne emociones y percepciones de una transformación positiva para los residentes de la metrópolis capitalina, cuya recordación ha trascendido el tiempo, la ideología y el discurso de los gobiernos distritales.

A propósito, Edelman (1985) señala que los símbolos de condensación son aquellos que evocan una respuesta emocional por parte de la ciudadanía que está relacionada con los resultados percibidos por los interesados o beneficiarios; este es el caso de Cultura Ciudadana durante los primeros años de su implementación. En palabras de Edelman:

Prácticamente todo acto político que sea controvertido o que se considere realmente importante está destinado a servir en parte como un símbolo de condensación. Este evoca una respuesta masiva silenciosa o activa porque simboliza una amenaza o consuelo [...] el significado solo puede provenir de las necesidades psicológicas de los beneficiados; y solo puede conocerse por sus respuestas. (Edelman, 1985, pág. 7)

Si bien los logros conseguidos por la administración Mockus provinieron de la construcción de un referencial propio, Cultura Ciudadana terminó adquiriendo sentido para la ciudadanía a través de acciones cercanas a la población bogotana que lograron activar parte de la población que, por lo general, se había mantenido inactiva. Para Edelman (1985) esta parte de la población puede ser considerada como “espectadores” en el ejercicio del poder. Esta activación permitió la construcción de imágenes políticas y símbolos relacionados con Cultura Ciudadana, dando forma y alcance al símbolo de condensación.

⁷ Si bien se considera que Peñalosa no hizo parte de la coalición que estructuró y consolidó a Cultura Ciudadana como proyecto de ciudad, vale la pena recalcar que sus acciones en torno a la recuperación del espacio público permiten hablar de su gobierno como un periodo de transición entre las dos administraciones de Antanas Mockus, pues luego de Mockus, Peñalosa quiso darle a la ciudad una perspectiva más internacional enfatizada en la infraestructura y la cultura, sin descuidar las necesidades básicas de los bogotanos. Como lo menciona Mockus en entrevista con Larisa Pizano, durante estos gobiernos se comprendió que gobernar es cambiar comportamientos con participación o con aprobación ciudadana (Pizano L., ¿Está jodida Bogotá?: Los alcaldes bogotanos analizan la situación de la ciudad, 2015).

Como lo menciona McAuliffe (2011) “Hajer (2003) encontró que el discurso que rodea ciertas políticas puede crear ciudadanos activos (...) Una vez que una política está lo suficientemente cerca de los ciudadanos, es capaz de activar el mecanismo de "activación" que Hajer (2003) discute, ahora sabemos que los ciudadanos pueden desarrollar y difundir imágenes y marcos sobre esas políticas” (McAuliffe Strauss, 2011, pág. 31).

Sin embargo, a pesar de que la aceptación ciudadana de las iniciativas de Mockus y que los cambios que produjo han debido perdurar a lo largo del tiempo debido a los resultados evidenciados, los gobiernos que siguieron gradualmente realizaron una “instrumentalización” de la cultura ciudadana para impulsar una agenda política distinta, principalmente asociada a la extensión de los derechos de la ciudadanía, situación notable en los llamados “gobiernos de izquierda”, que van desde Luis Eduardo Garzón (2004-2008) hasta Gustavo Petro (2012-2016), generada por lo que Muller (2010) denomina un cambio del referencial de la política pública⁸ asociado, en mayor medida, a procesos de crisis determinados en la ciudad.

No obstante, a pesar de contener enfoques de política pública diferentes a los de los gobiernos que les antecedieron, los ‘gobiernos de izquierda’ mantuvieron acciones que, si bien pueden no denominarse en sentido estricto Cultura Ciudadana, buscaron generar resultados orientados a la regulación mutua y a la autorregulación de la ciudadanía en aspectos clave como la cultura tributaria, el sentido de pertenencia, el respeto y buen uso del espacio público y el fomento a la cultura.

Si bien lo anterior será desarrollado más adelante (Capítulo 1), pueden evidenciarse dos situaciones: por un lado, la recordación que las acciones de cultura ciudadana tienen entre los habitantes de Bogotá y la relación que permite evocar el gobierno de Antanas Mockus con lo que se

⁸ Este concepto será explicado más adelante, en el capítulo 1.

ha denominado en algunos textos como el “Milagro bogotano” y que permitieron forjar imágenes políticas determinadas; por otra parte, la trascendencia en el discurso de Cultura Ciudadana como símbolo referente en las acciones de los gobiernos siguientes que, a pesar de las divergencias ideológicas que incidieron en la transformación del referencial inicial, incluyeron dentro de sus agendas, en mayor o menor medida, la importancia de la autorregulación y la mutua regulación para el buen vivir en la ciudad.

Entonces resulta pertinente preguntarse ¿cómo puede entenderse hoy una Política Pública de Cultura Ciudadana en Bogotá? Para dar respuesta a lo anterior, se parte de la hipótesis de que Cultura Ciudadana ha estado presente en todas las administraciones distritales entre 1995 y hasta 2016, y que, si bien puede entenderse como una respuesta a la crisis bogotana de la década de los 90, los resultados obtenidos en el marco de este ejercicio lograron consolidar la política pública en mención como un símbolo de condensación en el que se concentraron percepciones positivas frente a la ciudad. Esta situación le permitió mantenerse en las agendas de los gobiernos siguientes, a pesar del cambio de referencial.

Objetivo del estudio y metodología

Objetivo general y específicos

El presente trabajo busca analizar la consolidación de la Política Pública de Cultura Ciudadana como símbolo de condensación en las administraciones distritales desde 1995 hasta 2016, la cual surgió como respuesta a la crisis enfrentada en la ciudad durante la década de los 90.

Este objetivo se alcanza a través del análisis de la dimensión simbólica del poder y la política (Edelman, 1985) y en la definición de referenciales para trabajar los asuntos de ciudad, de la mano de mediadores o actores específicos (Muller, 2002). Para ello, se trabajará sobre los siguientes objetivos específicos:

- i. Conocer el entorno político de la ciudad en la década de los 90 que abrió el campo para la ejecución de Cultura Ciudadana como nueva forma de atender los problemas de la ciudad.
- ii. Identificar el referencial de las políticas públicas que transforman a Cultura Ciudadana en Bogotá mediante el rediseño y ejecución de acciones de gobierno que condensan emociones y percepciones respecto a una situación de contexto particular.
- iii. Entender el proceso de estructuración de Cultura Ciudadana como una política pública de gobierno durante la primera administración de Antanas Mockus y, posteriormente, como símbolo en políticas públicas distritales de los siguientes gobiernos.
- iv. Identificar los procesos de consolidación, apogeo y transformación de Cultura Ciudadana como símbolo de condensación y de referencia durante las administraciones distritales comprendidas entre 1995 y 2016.
- v. Evidenciar la implementación de acciones por parte de las administraciones distritales entre 1995 y 2016 relacionadas con Cultura Ciudadana, a través de la revisión de planes de gobierno que demuestren su presencia como símbolo referente para la formulación y desarrollo de políticas públicas de seguridad, convivencia y cultura.

Metodología

Para el desarrollo del presente trabajo se realizó un análisis cualitativo longitudinal basado en cinco categorías de análisis a partir de evidencia cualitativa cuyas fuentes fueron principalmente revisión documental y la aplicación de entrevistas a algunos personajes que se consideraron clave en el proceso de implementación de Cultura Ciudadana (ver *Figura 1*). Teniendo en cuenta el objetivo del presente documento, el interés se concentra en revisar las modificaciones introducidas por las distintas administraciones de tipo intermedio (nivel meso de las políticas públicas) como se verá a lo largo del texto.



Figura 1. Metodología de análisis

Como se evidencia en la figura anterior, se identificaron las siguientes categorías que serán usadas para revisar la información de cada una de las administraciones distritales a través de un análisis longitudinal de la información recolectada y que corresponden con los objetivos específicos en mención:

- **Contexto de la elección:** corresponde a una breve descripción de la llegada del gobernante a la alcaldía de Bogotá. Cuenta con dos vertientes de análisis: discurso e ideología política y actores y mediadores.
 - Discurso e ideología política:** responde a la manera en que se ha abordado la cultura ciudadana en el discurso político de los gobernantes en distintas administraciones y la incidencia de la ideología política en la redefinición del concepto de Cultura Ciudadana.
 - Actores y mediadores:** responde a los diferentes grupos de actores que hacen parte del entorno en el que se desarrollan las políticas públicas.
- **Planes de desarrollo:** se revisan los mandatos de los gobiernos distritales con énfasis en identificar a Cultura Ciudadana dentro de las prioridades de la administración. Se incluye la revisión de presupuesto y de los principales programas, metas y sectores encargados de la ejecución.
- **Acciones del gobierno distrital:** se traducen aquí todas las acciones encaminadas por los gobiernos distritales para trabajar en temas que pueden estar relacionados con Cultura Ciudadana como seguridad, convivencia y cultura. Así mismo, se incluyen los aspectos de

mayor recordación de cada administración y los procesos de continuidad entre los gobiernos que han permitido consolidar a Cultura Ciudadana como símbolo.

- **Relación entre la administración y el Concejo distrital:** determina la manera en que el gobierno ha recibido apoyo, o no, del legislativo evidenciando el cuestionamiento sobre la armonía de las funciones gubernativas. Esta relación implica que las autoridades puedan o no lograr ejecutar sus acciones.
- **Definición de Cultura Ciudadana a partir de Símbolos y lenguaje:** las acciones de política relacionadas con Cultura Ciudadana se convierten en un referente para la población que se manifiesta en distintos ámbitos posibilitando el estudio de los símbolos en la conformación de políticas públicas distritales. Incluye la revisión del lenguaje en el proceso de percepción de las políticas públicas por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, dentro de las principales fuentes de revisión documental se encuentran los proyectos de acuerdo distritales relacionados con Cultura Ciudadana o, en su defecto, con Seguridad, Convivencia y Cultura. Así mismo, se revisaron documentos y trabajos de investigación relacionados con el tema y algunas fuentes como periódicos digitales y revistas. Esta información fue analizada en torno a las variables de análisis descritas anteriormente y en concordancia con el objetivo de la investigación.

Los resultados tendrán una coherencia con el análisis teórico empleado en el presente trabajo, priorizando las obras de Edelman (1985) y Muller (2010) que permitirán analizar los símbolos, el uso del lenguaje, el discurso y la incidencia del contexto a través de las relaciones entre distintos actores en el ejercicio del gobierno local y mediadores, como con el gobierno nacional, con el Concejo y con los propios ciudadanos para el proceso de elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones.

Si bien dentro del proceso de búsqueda de información se indagaron fuentes como los presupuestos ejecutados y las actas del Consejo Distrital, es preciso mencionar que no se encontraron resultados concluyentes que permitieran aportar a la investigación.

Entrevistas

El objetivo de las entrevistas fue realizar un ejercicio de exploración que permitiera consolidar información de algunos actores que han estado relacionados con Cultura Ciudadana, principalmente aquellos vinculados en los procesos de análisis del contexto y posterior toma de decisiones en torno a la ejecución de la política pública de Cultura Ciudadana. En total se realizaron 3 entrevistas como sigue a continuación:

Cuadro 1. Relación de entrevistados

Entrevistado (a)	Tipo de entrevista
Otty Patiño – Ex Director del Observatorio de Culturas	Abierta
Omar Oróstegui Restrepo – director Bogotá Cómo Vamos	Abierta
Paola Suárez – Investigadora Corpovisionarios	Abierta

Cada una de ellas estuvo orientada a indagar sobre las perspectivas de estos actores, y las instituciones que representan, frente a Cultura Ciudadana y su significado con el proceso de transformación de la ciudad. Con este ejercicio se logró hacer una exploración sobre las perspectivas de los entrevistados en torno al ejercicio de Cultura Ciudadana en tres aspectos esencialmente: i) Referentes de Cultura Ciudadana actuales; ii) identificación de Cultura Ciudadana como Política Pública; e iii) indagación sobre estudios recientes y referencias bibliográficas sobre el tema en mención. Se utilizaron entrevistas abiertas, toda vez que sirvieron como un ejercicio de exploración y, en esa medida, permitieron el surgimiento de algunas categorías emergentes que aportaron, en mayor o menor medida, a la construcción del presente documento de investigación.

En general, se encontró que los actores coinciden en identificar a Cultura Ciudadana como un hito del cambio presentado en Bogotá durante el final de la década de los 90, que dio respuesta a una situación coyuntural adversa en la que la ciudad presentó múltiples retos asociados principalmente a la eficiencia institucional; coincidieron en afirmar a Cultura Ciudadana como política pública enfocada

hacia el deber ciudadano y la construcción de identidad y sentido de pertenencia con la ciudad y el espacio público habitado por todos. Lo anterior soporta el supuesto del que parte la hipótesis del presente documento.

Dentro de las categorías emergentes se obtuvieron respuestas sobre la consolidación de Cultura Ciudadana como símbolo, relacionado en gran medida con la ideología y el discurso de los mediadores que la posicionaron como parte de la agenda pública de la ciudad; esta variable fue incluida en la metodología. Especialmente con la entrevista a Otty Patiño se abrió el estudio hacia la exploración de la variable ideológica y discursiva y del lenguaje que aportó, además, elementos para soportar la transformación del referencial con la llegada de los llamados “gobiernos de izquierda”. A propósito, se menciona la introducción del enfoque de derechos como un cambio sustantivo en el referencial inicial toda vez que Cultura Ciudadana ya no se trató desde un enfoque del deber sino desde la respuesta del ciudadano frente a la ciudad y sus oportunidades para la construcción de lo público.

Revisión documental

Para la revisión documental se contó con tres tipos de referencias bibliográficas: i) Documentos relacionados con la conceptualización y análisis del desarrollo de las acciones de Cultura Ciudadana; ii) Documentos realizados por el gobierno distrital que hablan de las experiencias y resultados de la implementación de las políticas públicas de cultura ciudadana; iii) Proyectos de Acuerdo, Acuerdos distritales y Planes de Desarrollo

Respecto a los primeros, fueron revisados algunos documentos clave que conceptualizan el proceso del programa Cultura Ciudadana en la ciudad de Bogotá, específicamente aquellos escritos

por Corpovisionarios⁹ y algunos otros que fueron desarrollados en el ejercicio de acciones de ciudad vinculadas a Cultura Ciudadana de otros gobiernos distritales ((Bromberg, 2003) (Espinel Vallejo, 1998) (Guzmán Rodríguez, 2009) (Londoño, De la cortesía a la cultura ciudadana, 2009) (Mockus, 1999) (Mockus, 2001a) (Mockus, Bromberg, Peñaranda, Castro, & Sánchez, 2004) (Mockus, Murraín, & Villa, 2012) (Murraín, 2009) (Silva, 2009) (Sánchez Cabra, 2009)).

A propósito, vale la pena mencionar que, en el ejercicio de construcción del estado del arte sobre el tema, la disponibilidad de material se reduce a pocos autores. Así mismo, es frecuente encontrar que la mayoría de los textos al respecto provienen de un grupo particular de personas quienes, de alguna manera, se apropiaron de este concepto en el mejor de los casos, y se convirtieron en pioneros en cuanto su ejecución y desarrollo teórico. Este es el grupo que se considera decisivo a efectos de la coalición que ha impulsado la política.

Respecto a los documentos públicos, fueron consultados documentos y textos que recogen las experiencias del primer gobierno de Antanas Mockus en torno a Cultura Ciudadana, los logros y la forma en la que se materializó o formuló en documentos realizados por la administración distrital como aquellos del observatorio de culturas, informes de plan de desarrollo, relatorías de experiencias entre otros y documentos que permiten comparar con los procesos de consolidación de Cultura Democrática en los gobiernos de izquierda como (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004), (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2003a) (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2003b); (Guzmán Rodríguez, 2009) (Alcaldía Mayor, 2014).

Adicionalmente se realizó una revisión de los acuerdos distritales entre 1995 y 2016 en los que se buscó identificar la manera en la que el cuerpo legislativo de la ciudad ha abordado Cultura

⁹ Corpovisionarios es una empresa constituida en el 2000 por algunos expertos que hicieron parte del proceso de consolidación de Cultura Ciudadana durante el gobierno de Formar Ciudad. Este equipo parte de este enfoque para mejorar la gestión pública y privada y la promoción de la participación ciudadana, la celebración de acuerdos y la corresponsabilidad.

Ciudadana con el fin de establecer relaciones entre las distintas corrientes políticas e ideológicas con la presentación de proyectos en torno a este tema. En este ejercicio se identificó que, con excepción del primer gobierno de Mockus, hablar de cultura ciudadana en la ciudad, específicamente en el Concejo Distrital, era equivalente a tratar asuntos relacionados con las manifestaciones culturales más que asuntos relacionados con el comportamiento de la ciudadanía en los espacios públicos.

Finalmente se hizo una revisión de los Planes de Desarrollo y de la formulación de proyectos y de los formularios de la Encuesta Bienal de Culturas¹⁰ que permitieron identificar elementos simbólicos relacionados con las expresiones escritas que identifican los elementos clave en el trabajo de Cultura Ciudadana para cada administración distrital.

Cuadro 2. Relación de documentos públicos revisados

Tipo de documento	No.
Acuerdos distritales	28
Planes de Desarrollo	6
Otros documentos distritales	5
Total	39

Para desarrollar el objetivo propuesto por esta investigación, el presente documento se estructuró en 4 secciones, además de la presente introducción como sigue a continuación:

El primer capítulo se concentra en el marco teórico, que busca hacer explícita la relación entre símbolos y políticas públicas y, de manera particular, entre Cultura Ciudadana y su consolidación como símbolo desde la identificación del contexto de ciudad para cada uno de los gobiernos. Lo anterior se hace a partir de una revisión de algunas situaciones que se presentaron en Bogotá antes de la política

¹⁰ La Encuesta Bienal de Culturas es un instrumento de recolección de información creado en 2001 por el Observatorio de Culturas de la Secretaría Distrital de Cultura. Indaga en los habitantes a partir de los 13 años de edad que viven en las zonas urbanas de Bogotá, aspectos relacionados con la cultura ciudadana, cultura política, arte, patrimonio, recreación y deporte, uso de equipamientos, entre otras. A la fecha, se cuenta con 8 versiones de esta encuesta que brindan información importante sobre la ciudad.

pública de Cultura Ciudadana, mencionando algunos de los gobiernos que precedieron a la administración de Antanas Mockus y la llegada de este nuevo grupo de mediadores a la esfera pública; posteriormente, se revisan artículos y textos que definen cultura ciudadana y sus principales características con miras a entender qué es cultura ciudadana como política pública; y finalmente se revisa, desde la perspectiva de Edelman (1985) y Muller (2010) la manera en que Cultura Ciudadana se transforma como referencial de políticas públicas gracias a la llegada de nuevos mediadores a la escena distrital, pero que permanece como símbolo para la construcción de políticas públicas distritales.

En la segunda sección se revisan las acciones de gobierno y parte del discurso empleado en los primeros años de cultura ciudadana que abarcan los dos periodos de gobierno de Antanas Mockus y el de Enrique Peñalosa Londoño, que pueden ser considerados como el momento crucial del desarrollo de políticas públicas en torno al tema. En el tercer aparte se indaga respecto a la sustitución o transformación del paradigma Cultura Ciudadana, como el caso de Cultura Democrática, en el que se evidencia el enfoque de derechos como elemento discursivo trascendente en el campo de acción en el que finalmente se da un tinte “instrumental” a Cultura Ciudadana, manteniéndose en el campo de acciones que propenden a la mutua regulación desde el enfoque de derechos.

Finalmente se incluyen algunas conclusiones que permitirán establecer discusiones alrededor de la formación de políticas públicas a partir del uso de símbolos y la correspondencia existente entre estos y los patrones ideológicos que permanecen en el tiempo.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO: SÍMBOLOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CULTURA CIUDADANA

El milagro bogotano, como fue llamado el periodo comprendido entre las administraciones de Jaime Castro (1992-1995), Antanas Mockus (1995-1998 y 2001-2004) y Enrique Peñalosa (1998-2001) (Silva, 2009) (Pizano L. , 2015), logró caracterizar a Bogotá como una ciudad viable que requería trabajar en asuntos como la descentralización, el compromiso con lo público, el medioambiente, los comportamientos ciudadanos, entre otros (Pizano L. , 2015); este periodo se caracteriza también por haber generado emociones en la ciudadanía frente al futuro de Bogotá, consolidándose como símbolo de que una ciudad diferente era posible.

Bogotá en los 90 era el reflejo de los peores males que por entonces afrontaba el país: altas tasas de criminalidad, ineficiencia y debilidad institucional, corrupción, desplazamiento forzado, incumplimiento de la ley, entre otras que habían incidido de manera negativa en la percepción de la ciudadanía frente a la viabilidad de la ciudad. Como lo menciona Silva (2009) “El milagro bogotano es más impactante si se tiene en cuenta la tendencia hacia el deterioro urbano que existía antes y el contraste con el contexto de desmoralización pública y pérdida de legitimidad estatal (...)” (Silva, 2009, pág. 12)

Las políticas públicas de la ciudad entonces se encontraban en una fase de crisis, no solo porque no daban solución a los problemas que seguían presentándose en la urbe capitalina, sino porque nuevos retos derivados de la carta política de 1991 implicaron que la administración del distrito asumiera la tarea de dar una dirección diferente a los procesos políticos, económicos y sociales para garantizar la gobernabilidad de la ciudad; como lo menciona Medellín (1998):

Lo que está en juego es mantener la territorialidad del gobierno, fundamento del Estado; garantizar que los ciudadanos puedan interactuar y elegir sin necesidad de matarse; y asegurar los mecanismos de producción y reproducción del poder político, sin que ello tenga que estar mediado por la corrupción o la intermediación clientelar de los políticos. (Medellín Torres, 1998)

Particularmente durante el gobierno de Antanas Mockus se dio una transformación importante en torno a la manera de gobernar como respuesta al agotamiento del paradigma existente hasta ese entonces, relacionado en la mayoría de los casos, con corrupción e ineficiencia. Este nuevo rumbo no solamente se concentró en generar nuevas estrategias para abordar los problemas de la ciudad a través de políticas públicas innovadoras, como Cultura Ciudadana, sino también la manera en que debían ejecutarse. Estas necesidades trajeron consigo numerosos retos en torno a la administración pública de la ciudad que recibió a un grupo de académicos y técnicos quienes posicionaron un nuevo referencial de políticas públicas que evidenció su propia percepción sobre los problemas en la Bogotá de ese entonces y la definición de soluciones para afrontarlos. Ese referencial, que fue Cultura Ciudadana, respondió a la identificación de la brecha entre ley, moral y cultura como problema transversal a la ciudad.

El contexto en el que emerge este nuevo referencial partió de la participación amplia de intelectuales universitarios y docentes ligados al debate sobre la educación colombiana, quienes habían ganado una posición en torno al “movimiento pedagógico” que se originó en la década de los 80¹¹.

Como lo mencionó Raúl Mejía (2007):

En ese sentido, el movimiento pedagógico consolida un intelectual colectivo ligado a las causas no sólo de los sectores sociales populares [...] sino que logra una alianza más amplia, une diferentes y múltiples actores y logra encausarlos para construir una política educativa alternativa que va a tener una expresión muy concreta en la esfera de lo político pedagógico o de lo pedagógico-político, énfasis que significaban visiones diferentes sobre el problema y que marcaban una manera de entender la acción educativa en ese contexto específico de nuestra realidad (Mejía, 2007).

Este equipo de actores o mediadores de política pública (Muller, 2010), formuló cuestionamientos acerca de los procesos sociales que se estaban llevando a cabo en el país a partir de

¹¹ Raúl Mejía menciona que el movimiento pedagógico surgió de la interacción de cuatro hechos: i) la reforma curricular propuesta por el Ministerio de Educación Nacional; ii) El auge de los movimientos sociales que buscaban la consolidación de proyectos alternativos; iii) la emergencia de pedagogos que pugnaban contra los modelos en boga y iv) la emergencia de un actor social colectivo (Mejía, 2007).

una serie de reflexiones en torno al rol de la pedagogía en el ámbito político y social que debía trascender el escenario de la escuela. A propósito, Absalón Jiménez (2017) afirma que, como intelectual y político, Mockus en la segunda mitad de los años 90 buscó generar la apropiación de patrones de comportamiento por parte de la ciudadanía partiendo de un análisis sobre las condiciones culturales con el fin de aportar a la construcción de democracia y a la reducción de la violencia:

A lo largo de los años noventa, [Mockus] aborda la formación del sujeto en la escuela y fuera de ella; y reflexiona desde nuestra particularidad cultural como colombianos. Una gran parte de sus análisis se ubican en un escenario de tensión entre la moral de las costumbres y la moral racional [...] En su iniciativa de formar al sujeto colombiano como un anfibio cultural, busca reducir la brecha en esta tríada [ley, moral y cultura], con el fin de aportar a la construcción de la democracia y a la reducción de la violencia en Colombia. (Jiménez, 2017, pág. 185).

En ese sentido, la propuesta de Mockus se centró en el fortalecimiento de los procesos de comunicación y de lenguaje como práctica estatal en un modelo que amplió lo pedagógico al ámbito de lo público. Con esto, el equipo que acompañó a Mockus en el ejercicio de gobierno y en la implementación de la política pública de Cultura Ciudadana logró consolidar, a partir de los buenos resultados, un nuevo símbolo que es reconocido por los habitantes de la Bogotá de los 90 y que aún hoy se constituye como un punto clave en el desarrollo de políticas públicas distritales.

Con la llegada de los llamados “gobiernos de izquierda”, el referencial establecido en la agenda pública distrital se transformó y fue sustituido por políticas públicas basadas en el enfoque de derechos a través del cual los actores que aparecieron en escena identificaron que el problema que debía ser atendido por la administración distrital era la garantía del cumplimiento de los derechos a toda la ciudadanía, de manera incluyente y diferencial. Solo así, se lograría una sensación positiva sobre el quehacer de lo público y el sentido de pertenencia por la ciudad. Como lo expresó Luis Eduardo Garzón en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo (2004):

Las últimas administraciones distritales adelantaron programas para estimular la cultura ciudadana, vista principalmente desde el ángulo del cumplimiento de las normas. Nuestra Administración se compromete con la consolidación de los derechos de la ciudadanía, a la par que propicia una actitud y un comportamiento más solidario, menos indiferente. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004)

No obstante, Alicia Eugenia Silva (2009) controvirtió el sentido establecido por Garzón frente al enfoque dado en su administración. Para ella, si bien Garzón construyó su discurso político a partir de la lucha contra la pobreza, mostrándose como el candidato que encarnaría al Estado garante de derechos, le dio cierta continuidad al trabajo que venían realizando las administraciones de Mockus y Peñalosa con temas de salud y educación y programas y proyectos como Transmilenio, Misión Bogotá, Obras con participación ciudadana entre otros.

Este cambio de paradigma significó, en todo caso, una dispersión del concepto original de Cultura Ciudadana, que estaba sustentado desde el deber de la ciudadanía frente a la construcción del espacio público. Pero, como se mencionó, es posible identificar a Cultura Ciudadana dentro de distintas acciones realizadas por estos gobiernos, con un enfoque orientado a fortalecer los derechos de los habitantes de la ciudad, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la participación ciudadana y de lo público. Este último aspecto es evidente en el gobierno de Gustavo Petro, quien trabajó en uno de sus ejes estratégicos por la construcción de un modelo de participación, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la recuperación de confianza en las instituciones, cultura ciudadana y cultura de la legalidad.

Es por ello por lo que el presente capítulo busca conocer el entorno político de la ciudad que abrió el campo para la ejecución de la política pública de Cultura Ciudadana como nueva forma de atender los problemas de la ciudad, pues tal como lo menciona Edelman (1985) “una definición pragmática de entorno político, entonces, debe reconocerlo como lo que sea que sean sus antecedentes (...)” (Edelman, 1985, pág. 102).

Así mismo, se establece la relación entre este contexto con la construcción de políticas públicas y su uso simbólico a partir de la mirada del referencial y los mediadores de política pública, establecida por Muller (2010). Como se verá, el aporte de Edelman (1985) a la teoría de las políticas públicas va a permitir explicar las implicaciones simbólicas en los procesos de implementación y transformación de las acciones distritales que se organizan alrededor de emociones ciudadanas que logran que se conviertan en símbolos de condensación, que son precisamente aquellos que surgen con algunos procesos o actos públicos y que representan un momento esperanzador de la ciudad, como fue Cultura Ciudadana, Mockus y el “milagro bogotano”.

Lo anterior permitirá demostrar que, como respuesta a los problemas de ciudad, Cultura Ciudadana fue una política pública exitosa y que, gracias a los resultados que fueron percibidos por la ciudadanía, su consolidación como símbolo le ha permitido trascender los distintos escenarios políticos que se han presentado en Bogotá; más allá de transformaciones del referencial, de los mediadores o de los grupos políticos que predominan, Cultura Ciudadana logró insertarse en los planes de desarrollo, en mayor o menor medida, y en los discursos de los gobernantes de turno en las últimas seis administraciones.

1.1 Bogotá antes de cultura ciudadana

En la década de los 90, Colombia experimentaba una de las peores crisis en términos de orden público. En los últimos tiempos el narcotráfico había permeado casi todas las esferas de la nación, los atentados y continuos asesinatos de líderes y activistas políticos se sumaron a las acciones bélicas de grupos al margen de la ley que confluían en un escenario de conflicto multipolar. En 1991, la tasa de homicidios nacional era de 78 por cada 100.000 habitantes, una de las cifras más altas en la historia del país. Así mismo, la “violencia de la calle” dejó como saldo altas tasas de homicidios en las

principales ciudades, incluida Bogotá que, para 1993 tenía más de 4.000 homicidios comunes, que representaba cerca del 15% del total nacional, superada solo por Medellín (Acero, 2002).

Para 1990 los expertos auguraban cuatro escenarios posibles: i) Una polarización extrema con tendencia hacia la guerra civil; ii) Un continuismo conflictivo acompañado de soluciones intermedias; iii) Una recomposición autoritaria de derecha y un aumento del poder militar; o iv) Una apertura democrática con mecanismos de incorporación de nuevas fuerzas políticas al juego electoral. Esta última opción fue quizás la que despertó un mayor nivel de optimismo entre quienes presenciaban la crisis nacional y de hecho, la más factible: el triunfo del liberal César Gaviria mediante voto popular¹², la votación recibida por el M-19 a pocos días de su desmovilización¹³ y el éxito de la Séptima Papeleta impulsada por el movimiento estudiantil evidenciaron una transformación con respecto al panorama político del país que sentaba las bases para un régimen mucho más incluyente y participativo (Revista Semana, 1990).

En 1991, como consecuencia del triunfo del movimiento de la Séptima Papeleta, se estableció la Asamblea Nacional Constituyente que tuvo como resultado una nueva Constitución Política con la que se abrió paso a una democracia renovada en la que se fortalecieron las garantías sobre los derechos humanos, civiles, sociales y políticos, los procesos participativos y se garantizó la inclusión de nuevos actores en el proceso político del país.

La definición de Colombia como un Estado Social de Derecho fue uno de los cambios más importantes que trajo consigo la Constitución de 1991, en donde hay una primacía sobre la garantía

¹² César Gaviria fue elegido candidato por el Partido Liberal luego de que Luis Carlos Galán Sarmiento fuera asesinado en 1989; en la consulta interna se enfrentó con Ernesto Samper y Hernando Durán Dussan. Durante su candidatura fue amenazado por Pablo Escobar y, según algunas versiones, fue objetivo de un atentado en noviembre de 1989, cuando un avión de Avianca en el que se supone que viajaría fue derribado sobre Soacha Cundinamarca.

¹³ La desmovilización del M-19 se dio el 8 de marzo de 1990, luego de un proceso de negociación con Virgilio Barco, con el que los miembros de este partido ingresan en la vida política del país; el primer candidato por el Movimiento Alianza Democrática M-19, Carlos Pizarro, fue asesinado el 26 de abril de 1990 por lo que el movimiento lanza a Antonio Navarro a los comicios de 1990. Para las elecciones presidenciales, Navarro alcanza el tercer lugar superando al candidato del partido Conservador Rodrigo Lloreda.

del cumplimiento de los derechos de las y los ciudadanos por parte del Estado como salud, educación, empleo, vivienda, alimentación, entre otros. Para su exigibilidad se crearon mecanismos como la acción de tutela y se creó la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional.

Con este nuevo proceso se dio también el fortalecimiento de la democracia participativa a partir de mecanismos como el plebiscito, el referendo y la consulta popular que buscaron empoderar a la ciudadanía en el ejercicio del control social y su participación en los procesos locales y territoriales. La democracia representativa, que hasta el momento estaba concentrada en prácticas clientelares y partidistas, se amplió permitiendo la participación en procesos electorales de movimientos políticos ciudadanos y la inscripción de candidatos por firmas, fortaleciendo los electorados locales.

La nueva Constitución también buscó fortalecer la gestión territorial a partir de la descentralización, otorgando nuevas responsabilidades a las regiones frente a los procesos de ejecución de políticas públicas. La autonomía otorgada a los territorios buscó la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación territorial en distintas vías, que se relacionan en la *Figura 2*.



Figura 2. Tipos de descentralización.

Fuente: Elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (2002)

Este proceso de descentralización en el país se concentró fundamentalmente en lo administrativo y lo político. Frente a lo administrativo, los territorios asumieron nuevas responsabilidades relacionadas con la prestación de servicios públicos y el recaudo de impuestos; en el ámbito político, la elección democrática de alcaldes y gobernadores y el fortalecimiento de la democracia participativa, abrió espacios para la inclusión de nuevos grupos en las agendas políticas y otorgó un papel sobresaliente a la ciudadanía sobre quienes recayó el ejercicio del control social. (Departamento Nacional de Planeación, 2002, pág. 16).

A propósito, Pedro Medellín (1998) identificó dos cambios sustantivos respecto al desarrollo regional con la implementación de la nueva Constitución: por un lado, se consolidaron formas y prácticas descentralizadas en el ejercicio de la política en las que se presentó una ruptura de las relaciones de subordinación entre los políticos regionales y nacionales generando el fortalecimiento de nuevos movimientos político-territoriales con electorados propios; por otra parte, la recomposición de dirigencias políticas regionales y locales que incidieron en nuevas formas de gerencia política en los territorios.

Aparecen entonces en la agenda nuevas exigencias a los gobiernos y a los tomadores de decisión locales en torno a la participación y la autonomía de la ciudadanía, así como al reconocimiento y fortalecimiento de la organización y el movimiento social, dando paso a la conformación de una nueva agenda en la que, además de los problemas tradicionales aparecen asuntos que exigen la reforma del aparato institucional y nuevas reglas de juego que permitieran orientar el proceso democrático y político propuesto en la nueva Constitución Política.

En el caso particular de Bogotá, que por esa época pasaba por una crisis institucional relacionada con escándalos de corrupción y falta de credibilidad en la política local, la nueva carta política le otorgó autonomía administrativa y financiera mediante su designación como Distrito Capital

y la dividió en localidades, pero a diferencia del resto del país, la ciudad capital contó con un Estatuto Orgánico¹⁴, que le otorgó un carácter autónomo particular.

La ciudad se dividió en 20 localidades que se conformaron a partir de Juntas Administradoras Locales – JAL elegidas popularmente. La administración de los recursos locales quedó en poder de los Alcaldes Locales, quienes son designados de ternas presentadas por las JAL al Alcalde Mayor después de un proceso meritocrático abierto a la ciudadanía, ejercicio que permanece hoy. Esta nueva estructura, como lo menciona Medellín (1998), permitió una focalización de los recursos que atendía a las necesidades de los territorios, particularmente en temas de pobreza y desarrollo local; pero también:

[...] crea espacios sociales y económicos que desarrollan la capacidad de las comunidades locales para la ejecución de pequeños proyectos de inversión, estimula las condiciones institucionales para abrirle paso a la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y permite crear las condiciones de gestión para ampliar la oferta de servicios sociales en la ciudad (Medellín Torres, 1998).

A propósito, Raúl Velásquez Gavilanes (2009) hace una crítica respecto al proceso de descentralización local que se dio en Bogotá y que ha sido ampliamente promovido por algunos gobiernos distritales que, en muchos casos, han asumido el proceso asumiéndolo como el modelo de descentralización municipal. Para él, los gobiernos locales presentan debilidades como “la carencia de una verdadera distribución de competencias y funciones entre las autoridades centrales y las locales, y la no supresión de las entidades centrales que duplican el accionar de las localidades” (Velásquez Gavilanes, 2009, pág. 68). Para Velásquez, un excesivo nivel de autonomía a las alcaldías locales podría

¹⁴ A través del Decreto Ley 1421 de 1993 la ciudad contó con la sanción del Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual responde al requerimiento constitucional de generar una Ley para Bogotá, que pasó de ser Distrito Especial a Distrito Capital. En este requerimiento se incluyó un artículo transitorio que establecía que, si el Congreso no se hacía cargo de la expedición de la Ley en los siguientes dos años, el Gobierno Nacional podía expedirla por Decreto.

fragmentar el gobierno de la ciudad, por lo que es necesario encontrar un punto de convergencia entre la descentralización, la desconcentración y la delegación.

El entorno bogotano

Bogotá tuvo a principios de la década del 90 un incremento significativo en su composición demográfica. Para 1993, la ciudad agrupaba cerca del 15% del total de la población colombiana. Como se evidencia en las *Figura 3 y 3*, la población de la ciudad creció el 17% en 5 años, el 35% en 10 años y cerca del 86% entre 1985 y 2015. Gran parte de ese crecimiento se dio, como en otras ciudades de América Latina, por la migración de la población rural a la capital, lo que forzó la colonización desordenada del suelo en la que no se incluyeron procesos de planificación que contaran con redes de servicio y vías adecuadas para el acceso. Silva (2009) menciona que “al finalizar el siglo XX cerca de dos tercios del área de la ciudad habían sido desarrollados sin respetar las normas de urbanización” obligando al trazo de redes de servicios públicos con base en el crecimiento desordenado de la ciudad (Silva, 2009, pág. 20).

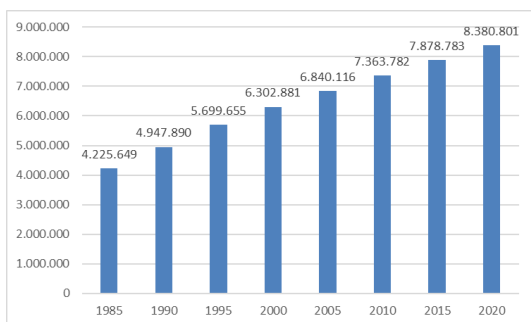


Figura 3. Estimaciones de población para Bogotá 1985 – 2020.

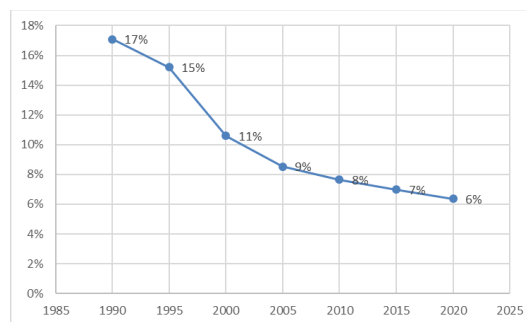


Figura 4. Variación porcentual de la población quinquenal para Bogotá 1985 – 2020.

Fuente: Elaboración propia con base en estimaciones poblacionales del DANE, 2017.

A lo anterior se sumó la existencia de una coyuntura desfavorable para la ciudad que se caracterizaba por la primacía del caos y la ausencia de civismo y solidaridad que coexistían con una baja confianza por parte de los ciudadanos frente a la posibilidad de superar el deterioro y la inseguridad. La ciudad se encontraba sumida en un contexto desolador, pues atravesaba una de sus

peores fases: corrupción, inseguridad, homicidios y muertes violentas, irrespeto por las instituciones y las normas, entre otras azotaban el día a día de la vida capitalina. Jaramillo (2010) muestra algunos ejemplos de la percepción de la ciudadanía en los medios de comunicación:

El mal genio, la neurosis, la grosería, el egoísmo, la indolencia, la agresividad y todos los pecados que inoculan las metrópolis deshumanizadas hicieron de nuestra bella capital un territorio huraño y perturbador (El Tiempo, 1992)

Las calles destrozadas, la inseguridad incontenible, el caos vehicular, la ausencia de autoridad, en suma, hacen de nuestra querida capital una cenicienta de la que todos se apiadan y nadie le da la mano (El Espectador, 1992)

En cuanto a la criminalidad, la ciudad experimentó, hasta 1991, un crecimiento considerable en los delitos contra la integridad física y la vida, principalmente el homicidio que presentó la misma dinámica nacional que ubicó a Colombia como uno de los países más inseguros del mundo entre finales de los 70 y comienzos de los 90. Para 1993, la tasa de homicidios en Bogotá era de 80 asesinatos por cada 100.000 habitantes, superando el promedio nacional, que era de 78 y contrario a la dinámica que venía presentándose en el país de decrecimiento de los homicidios (Figura 5 y Figura 6).

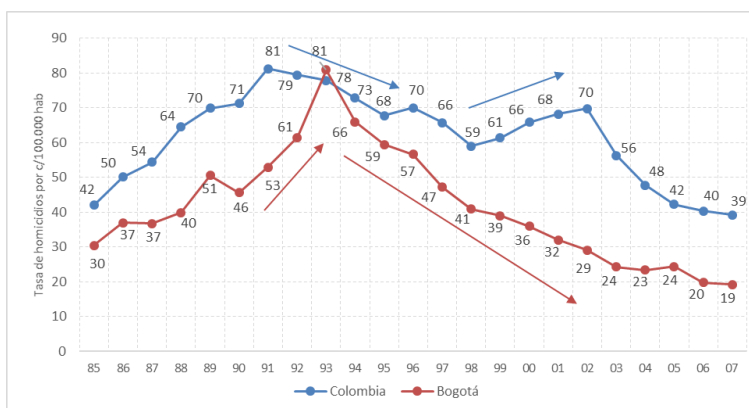


Figura 5. Tasa de homicidios en Bogotá y Colombia 1985-2007.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dijin – Revista Criminalidad.

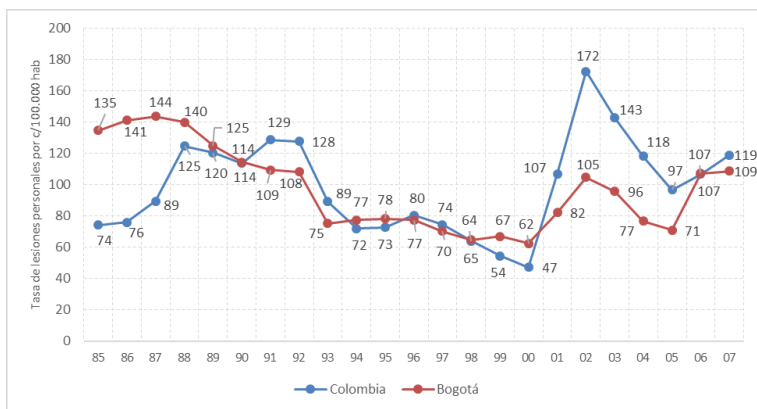


Figura 6. Tasa de lesiones personales en Bogotá y Colombia 1985-2007.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dijin – Revista Criminalidad.

Para la década de los 90 estos problemas eran considerados por los gobiernos y los ciudadanos como de trato exclusivo por parte de la Policía y el Ejército Nacional. Así, durante los primeros años de la década de los 90 se pensaba que la mejor decisión para poder mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad era incrementar el pie de fuerza y el ejercicio estricto de la ley. Sin embargo, como lo menciona Silva (2009):

[...] además de que era incierto que únicamente a través de controles coercitivos fuera posible superar los fenómenos de ilegalidad, para ese momento, la Policía atravesaba por una profunda crisis [...] La imagen de la Policía Nacional estaba realmente deteriorada a comienzos de los años noventa; para la ciudadanía era evidente que la Policía no había logrado controlar el estallido de violencia y criminalidad urbana, y que, por el contrario, lo que hacía era contribuir a la inseguridad y el temor. (Silva, 2009, pág. 24).

El escenario en términos de orden público generó una visión fatalista sobre la ciudad. Silva (2009) explica parte de estas dinámicas por la expansión de las guerrillas y la vinculación del país al negocio del narcotráfico que vinculaban dentro de su operación la justificación de la “combinación de cualquier forma de lucha” como mecanismo para alcanzar sus objetivos. Así mismo, se generalizó la creencia de que Colombia era un país violento por naturaleza que se sumaba a una crisis de valores en las distintas prácticas sociales.

La movilidad, afectada entre otras cosas por falta de vías adecuadas, generó en la ciudad una normalización del irrespeto por las normas de tránsito y el desorden. En los primeros años de la década

del 90 se presentaron numerosos casos de muertes en accidentes de tránsito, como se evidencia en la *Figura 7*, presentándose un incremento del 42% entre 1990 y 1992 y solamente fue inferior al promedio nacional a partir de 1997. Para la época se consideró que los accidentes de tránsito mataban más personas que el narcotráfico y la guerrilla.

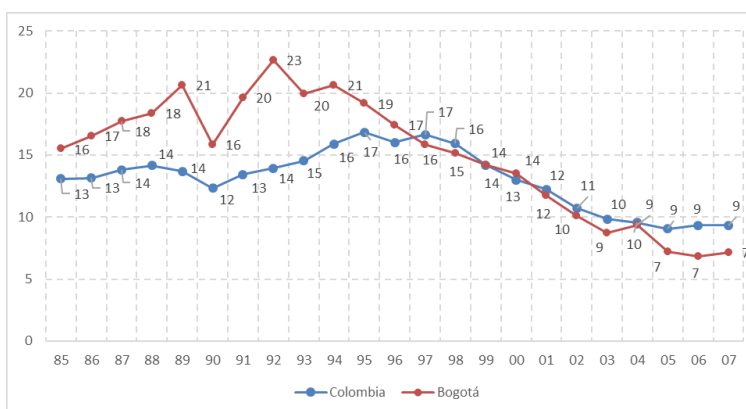


Figura 7. Tasa de homicidios en Bogotá y Colombia por accidentes de tránsito 1985-2007.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Dijin – Revista Criminalidad

A lo anterior se sumó la informalidad en la prestación del servicio de transporte y la llamada “guerra del centavo” en la que los conductores de transporte público peleaban por aumentar el número de pasajeros que utilizaban su automotor como consecuencia de la falta de regulación sobre las empresas y asociaciones de transportadores quienes lograron ejercer presiones sobre las políticas públicas de la ciudad en términos de rutas y precios.

Por otra parte, las prácticas clientelistas y el mal uso del espacio público generaban sensaciones de insatisfacción en la ciudadanía. Para principios de la década de los 90 Bogotá se caracterizó por poner en manos de la vigilancia privada la seguridad de sus habitantes, segregando la convivencia en el espacio público que era cada vez menor. Silva (2009) menciona al respecto que, en Bogotá, las calles, los parques y los espacios de confluencia eran ocupados por vendedores ambulantes, habitantes temerosos y automóviles, que los usaban como parqueaderos.

Este contexto permite evidenciar la necesidad que afrontaba la ciudad de transformar, de manera urgente y sustancial, las políticas públicas de la capital, las cuales no estaban respondiendo a las problemáticas institucionales, civiles, políticas y culturales que enfrentaba Bogotá; además no existía un entorno que permitiera afrontar los nuevos retos que vinieron de la Constitución y de las transiciones demográficas que se gestaron en el territorio. De manera clara se requería un cambio de paradigma que lograra ajustar las situaciones que venían acentuándose generando una desesperanza sobre las acciones distritales.

Gobiernos distritales antes de Cultura Ciudadana: la antesala al “milagro bogotano”

Antes de 1988 los alcaldes municipales eran nombrados por el gobernador de turno, que a su vez era nombrado por el presidente de la República, por periodos que en promedio fueron de dos años; en el caso de Bogotá, el alcalde mayor era elegido directamente por el Presidente, lo que se traducía en una tendencia de vinculación partidista entre los dos cargos más importantes del país y, a su vez, implicaba una participación electoral limitada a nivel territorial que generaba cierta insatisfacción por parte de la ciudadanía respecto a las políticas públicas territoriales que no respondían, en muchos casos, a las necesidades de cada región.

Sin embargo, el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política, modificó el artículo 171 de la Constitución de 1886, ordenando que “Todos los ciudadanos eligen directamente presidente de la República, Senadores, Representantes, Diputados, Consejeros Intendenciales y Comisariales, Alcaldes y Concejales Municipales y del Distrito Especial”. Dos años después se celebraron las primeras elecciones de alcaldes municipales y del distrito especial de Bogotá.

En 1988 **Andrés Pastrana Arango** fue el primer alcalde de la ciudad elegido por votación popular en representación del Partido Conservador Colombiano. Pastrana realizó acciones

encaminadas a mejorar la seguridad de la ciudad fortaleciendo el programa de los CAI de la Policía y la cobertura de seguridad. Según el periódico El Tiempo (1998), durante su administración se dieron avances en torno a la privatización del servicio de recolección de basuras, que era uno de los principales problemas de la ciudad, y la constitución del relleno sanitario Doña Juana; en cuanto a la movilidad, se dio la construcción de la primera fase de la troncal de la Caracas y la construcción de obras de infraestructura como el puente de la Autopista Norte con Avenida Ciudad de Quito y la Troncal de la Calle 80. Como lo menciona Andrés Pastrana en entrevista con Larisa Pizano (Pizano L. , 2015):

Efectivamente, un cambio bien significativo fue la privatización del servicio de basuras, [...] estas se habían convertido en Bogotá en la evidencia más palpable de la ineficacia estatal y del desgüeño administrativo, y los ciudadanos se sentían impotentes para exigir que se les prestara el servicio, que en ese entonces no llegaba a cerca del 60% de la ciudad.

[...] Otro cambio estructural fue iniciar el proceso de troncales de buses. El cambio estructural implicaba tres cosas: primero, la prelación al transporte público con carriles exclusivos para buses. Segundo, la creación de un grupo técnico sobresaliente, que tuviese la capacidad de planificar el transporte público y privado. Y tercero, iniciamos en 1989 con un crédito del Banco Mundial para construir la troncal de la Calle 80 y que luego pudimos consolidar desde la Presidencia fortaleciendo financieramente el proyecto de Transmilenio del alcalde Peñalosa. (Pizano L. , 2015, pág. 16)

Sin embargo, la Personería Distrital denunció algunas irregularidades relacionadas con la construcción de vías e infraestructura de la ciudad durante este gobierno. Este organismo afirmó que no se había contado con diseños previos rigurosos y estudios de ingeniería adecuados que se evidenciaron en fallas estructurales del puente de la Autopista Norte con Av. Ciudad de Quito, que fue finalmente reconstruido y entregado por la administración de Enrique Peñalosa en 1998. En el caso del relleno sanitario, en 1997 este presentó un colapso importante que tuvo que ser asumido por las administraciones siguientes. Además, se señala que durante su gobierno la ciudad afrontó la tasa de endeudamiento más alta de la historia, incrementándose en cerca del 300% con respecto al periodo anterior.

Juan Martín Caicedo recibió la alcaldía en 1990 como representante del partido Liberal y duró allí hasta 1992, año en el que presentó su renuncia debido a que se abrió una investigación en su contra por el delito de peculado por apropiación por la adjudicación de auxilios a entidades de derecho privado por cerca de 1.400 millones de pesos, del cual fue absuelto años después. Este periodo fue terminado por Sonia Durán de Infante y puede ser considerado como un periodo de transición en el que se comenzaron a corregir algunas situaciones que venían presentándose en la ciudad, particularmente desde lo institucional (Pizano L. , 2015, pág. 23), así como la consolidación del primer borrador del Estatuto Orgánico de Bogotá, que fue posteriormente sancionado en el gobierno de Jaime Castro. En su gobierno también se realizó la Misión Bogotá Siglo XXI, que dejó como resultado la necesidad de formular una nueva institucionalidad capaz de afrontar los retos relacionados con la descentralización, el medio ambiente, el espacio público y la participación ciudadana.

Durante su gobierno se estructuraron las entidades encargadas de la planeación y el ordenamiento territorial en la ciudad, articulando el ordenamiento físico con el Plan de Desarrollo de Bogotá, así como entidades de control urbanístico para garantizar el crecimiento sostenible de la capital del país; se creó el Departamento Administrativo del Medio Ambiente – DAMA, siendo el primer gobierno distrital que incluyó en su agenda el asunto ambiental urbano. En su gobierno, atendiendo a la lógica de la descentralización, también se crearon los Centros de Atención Especializada -CADE para acercar a las localidades todos los procesos de gestión distrital y los Centros de Atención Médica Inmediata -CAMI en todas las localidades; instituciones que hoy en día persisten. Una de las prioridades de su gobierno fue el saneamiento de las finanzas de la capital, que se encontraba con un nivel de deuda alto, casi al borde de la quiebra. En entrevista con Larisa Pizano, Juan Martín Caicedo menciona:

(...) en la primera alcaldía popular de Bogotá, liderada por Andrés Pastrana, el déficit fiscal de la ciudad se había cuadruplicado pasando de 0,18% al 0,71% del PIB urbano. Para ponerle freno a esta situación, mi administración emprendió un ejercicio financiero cuyo

objetivo fue ordenar el tema fiscal de la ciudad. En año y medio obtuvimos resultados exitosos de ese trabajo y logramos decrecer en un 12,2% ese déficit. También hicimos un importante esfuerzo en la reducción del tamaño del servicio de la deuda. (Pizano L. , 2015, pág. 20)

El inicio del “milagro bogotano”, según autores como Pizano (2015) y Silva (2009), llega en 1992 con la elección del liberal **Jaime Castro Castro**, quien se hizo al cargo de alcalde de Bogotá por el partido Liberal, luego de vencer en la consulta a Enrique Peñalosa y a Carlos Antonio Galán y en las urnas al conservador Juan Diego Jaramillo. Uno de sus principales aportes, y quizá el más relevante respecto a la institucionalidad distrital, fue consolidar el Estatuto Orgánico de Bogotá. Como ponente en la Asamblea Nacional Constituyente del texto relacionado con la ciudad, Castro se apropió de este proceso; sin embargo, que este logro haya provenido de un alcalde y no del Congreso evidenció que, para la época, el Legislativo se encontraba lejos del diseño y estructuración de la norma, por lo menos en lo que respecta a la ciudad. Como lo menciona Castro en entrevista con Aurelio Suárez (2017):

Como constituyente fui ponente único del tema Bogotá. En todos los temas hubo ponencias plurales o colectivas, salvo en el caso de Bogotá, porque nadie quiso “medírsele” al tema. El único que aceptó hacerlo fui yo. Por primera vez la Constitución se ocupó in extenso de la ciudad. Por esa razón yo conocía bien los artículos que le dieron a la ciudad el carácter de Distrito Capital (fui autor de los mismos). Ninguno de los proyectos presentados a la Constituyente (ni el del gobierno) se ocupaba de Bogotá. (Suárez, 2017, pág. 10)

El Estatuto le dio al alcalde un gran poder en torno a la asignación de contrataciones y licitaciones, situación que ha sido criticada por algunos autores, pero sirvió para reforzar el aparato fiscal de la ciudad que por esa época tenía un déficit importante. Con el Decreto Ley 1421 de 1992 se fortaleció el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y se dio forma a la valorización por beneficio general, que fue ampliamente usada por Mockus y Peñalosa. Esta situación, sin embargo, lo hizo relativamente impopular entre la ciudadanía; a pesar del costo político, esta decisión funcionó en aras de sanear las finanzas de la capital. Como lo menciona el mismo Castro, “puse la casa en orden” (Suárez, 2017).

En conclusión, el punto de inflexión dado por la Constitución de 1991 focalizó gran parte de la agenda pública en temas de desarrollo y fortalecimiento institucional que comenzaron, en mayor o menor medida, durante el gobierno de Juan Martín Caicedo Ferrer, quien tuvo que asumir los nuevos retos derivados de la constituyente. Con la puesta en marcha del Estatuto Orgánico de la ciudad en 1992 se formaliza la nueva institucionalidad que abrió paso a una autonomía particular de Bogotá como Distrito Capital y con ella se buscó, entre otras cosas, generar mecanismos para hacer viable, por lo menos financiera y organizacionalmente, a la ciudad.

La antesala a Cultura Ciudadana como referencial puede encontrarse entonces en el proceso de democratización y participación ciudadana derivado del proceso político de 1991. No obstante, el contexto demostró que esto no sería suficiente para afrontar la situación que vivía el distrito capital a finales de los 90 por lo que fue necesario implementar nuevas formas de asumir los retos implícitos en una ciudad en transformación y que vivía la multiplicación de comportamientos antisociales derivados de la percepción fatalista y la baja confianza por parte de la ciudadanía, por lo que se hizo necesario encontrar un espacio para que ese proceso de democratización fuera viable. Este lugar fue el espacio público y es justo en este punto en donde Cultura Ciudadana parece adquirir un sentido especial como mecanismo de concreción de valores.

1.2 Cultura Ciudadana como respuesta a los problemas de ciudad

En 1994, Antanas Mockus, matemático y filósofo ex rector de la Universidad Nacional, ganó las elecciones locales de Bogotá, luego de superar a Enrique Peñalosa (liberal) y a Carlos Moreno de Caro (conservador). La llegada de un académico al gobierno de la ciudad con el 64% de los votos a favor representó un giro crucial en torno al ejercicio político de la ciudad y frente la resolución de las principales problemáticas que para ese entonces la aquejaban. En 1995, Mockus se posesionó como Alcalde Mayor recibiendo una ciudad que por aquel entonces atravesaba un periodo de crisis

relacionado con una “epidemiología de la violencia¹⁵” en la que se daba la legitimización de algunas conductas ilegales.

Antanas Mockus realizó su trabajo ‘Anfibios Culturales: divorcio entre ley moral y cultura’, a partir del cual resaltó la importancia de trabajar en el fortalecimiento del comportamiento de la ciudadanía frente a lo culturalmente válido y lo moralmente aceptado en un escenario intercultural. Para Mockus (1994a) en la sociedad se da la coexistencia entre lo legalmente válido, definido en torno al conjunto de normas jurídicas expresas y los mecanismos orientados al logro de su cumplimiento, lo culturalmente válido, representado por los comportamientos aceptables o deseables en la sociedad, independiente de lo que diga la ley o el juicio moral, y lo moralmente válido, que responde a la autonomía del individuo y está conformado por los juicios y argumentos que la persona es capaz de formular ante situaciones determinadas.

Su propuesta, sin embargo, se fundamentó en entender que se presentan incongruencias entre estos tres sistemas de regulación de la acción y el comportamiento de los individuos, producidas en parte por las distintas percepciones que tienen los sujetos; situación que se traduce en un divorcio entre ley, moral y cultura. Para Mockus, estas incongruencias se constituyen como un factor de renovación de los Estados, de la moral de los individuos y de la cultura de los grupos humanos (Mockus, 1994) y es justamente en este punto en donde el gobierno distrital puede trabajar para mejorar la relación entre los tres sistemas a partir de mecanismos de respuesta, internos y externos, que permiten ajustar las conductas individuales y colectivas, que son justamente la autorregulación y la regulación mutua. Esta relación se representa en la *Figura 8*.

¹⁵ Este término fue acuñado por el alcalde Rodrigo Guerrero en Cali que administró la ciudad entre 1992 y 1994. Para él, la violencia urbana era un fenómeno comparable con las epidemias por lo que realizaba de manera semanal un Consejo de Seguridad para analizar las tendencias de criminalidad e instauró un proyecto llamado Desepaz. (Silva, 2009)

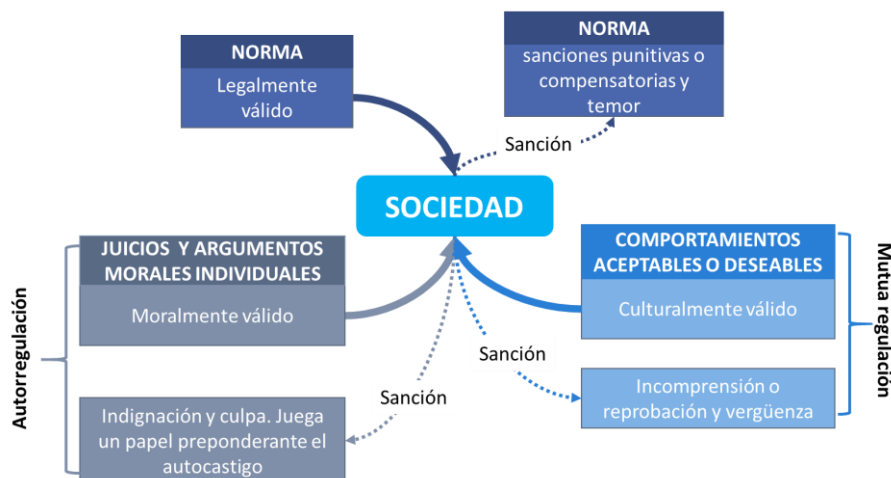


Figura 8. Sistemas de regulación de la acción y el comportamiento.

Fuente: Elaboración propia con base en (Mockus, Anfibios culturales: divorcio entre ley moral y cultura, 1994)

Para entender la tesis propuesta por Mockus en la formulación de Cultura Ciudadana, es determinante concebir lo moral como lo subjetivo e inherente al individuo, mientras que lo cultural responde a la forma de relacionamiento colectivo en el espacio público. Así, el trabajo de la administración debía encaminarse a transformar el comportamiento individual y grupal para poder armonizar el divorcio entre ley, moral y cultura, trabajando sobre la auto gratificación personal (lo moral) y la admiración social (la cultura) respecto del cumplimiento de la ley. Esta delimitación responde a la corresponsabilidad entre la norma y el comportamiento.

En el Plan de Desarrollo Formar Ciudad, Mockus define 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.” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1995, pág. 3). Como estrategia transversal a todos los asuntos de la ciudad, Cultura Ciudadana consistió en incidir en la manera en que las personas se relacionan en el espacio público y en los contextos de ciudad. Tal como lo menciona Bromberg (2009), Cultura Ciudadana surgió para condensar una propuesta de gobierno

que estuvo inicialmente referida al orden de la vida urbana en Bogotá, en donde confluyen individuos distintos caracterizados por contar con numerosos intereses, comportamientos, creencias y virtudes.

Fundamentos conceptuales de Cultura Ciudadana

Este concepto, propuesto por Mockus como una solución general a los problemas que atañen a la sociedad, “proviene de estudios de psicología social y de acción colectiva” (López Medina, 2014, pág. 25), en los que la política entra a jugar un papel determinante como “(...) un ejercicio andragógico, de liderazgo ejercido hacia la concientización e interiorización de actitudes.” (López Medina, 2014, pág. 25). Con una ciudad que venía atravesando una crisis institucional y de orden público, era necesario asumir un nuevo referente que permitiera afrontar los problemas de la ciudad e una manera diferente.

En 1991, Carrillo propone una comprensión alternativa al desbordamiento de la violencia que venía acentuándose en la ciudad. Según la autora, en distintos contextos se reconocían, de manera legítima, las acciones ilegales y contrarias a los principios universales que coincidía con una apropiación por parte de las personas de una cultura de la ilegalidad, que resultaba fundamental para la sobrevivencia. Al respecto Mockus (1994a) menciona:

Ante esos fenómenos [de violencia], parte importante de la población se ve obligada a asumir un comportamiento de subordinación alternante frente a la hegemonía de turno. La supervivencia depende entonces de la adaptación sucesiva a cada uno de los dos o tres mundos experimentados y de la reducción al máximo de cualquier comunicación entre ellos (Mockus, 1994).

Así, las tres variables o sistemas de regulación, como las denominó Mockus, dan la posibilidad a la ciudadanía de autogobernarse (Mockus et al., 2004) y de percibirse como agentes capaces de regular los comportamientos y tolerar los de los demás, afectando la construcción de su propia ciudadanía, toda vez que, en palabras de Mockus (2009) “Uno no nace ciudadano. Al ser tratado como ciudadano y al tratar a otros como ciudadanos, uno se vuelve ciudadano.” (Mockus, 2009, pág. 11).

En la Guía Práctica de Cultura Ciudadana, los autores afirman que “Construir ciudadanía es precisamente aprender a asumir las tensiones entre esos tres sistemas reguladores para aumentar su convergencia por lo menos en lo más básico.” (Mockus et al., 2004, pág. 6). A propósito, frente a la construcción de ciudadanía Adela Cortina (1999), citada por Hernández Acevedo (2013, pág. 3), encuentra que el conjunto de virtudes para formarse como ciudadano “viene de dentro, que es su propia ley” (Cortina, 1999, pág. 17), al respecto afirma:

Cortina reconoce una serie de categorías esenciales como la autonomía, el ejercicio de las virtudes y la responsabilidad por el entorno social, el cual con sus instituciones le deben proteger en sus derechos y, consciente y de manera coherente, asume que debe cumplir sus normas, ya que es invitado moralmente a ejercer las virtudes que le permiten mantenerse en la comunidad dialógica que lo acogió. (Hernández Acevedo, 2013, pág. 2)

En esa medida, para atender los choques que se dan producto de la tensión entre las normas formales y las informales, o lo que es equivalente a lo normativo y lo moral y lo cultural, es necesario entender la manera como las personas se apropian de ellas, pues esto determinará sus actitudes, percepciones y comportamientos y su capacidad de regular a otros y que los regulen (Sánchez Cabra, 2009, pág. 48). A propósito, Londoño (2009) agrega que:

(...) la cultura ciudadana se entiende como autorregulación y mutua regulación de los habitantes de la ciudad. Se expresa en hábitos y rutinas de orden en el espacio público y en aquellos comportamientos de la vida privada que inciden en la convivencia social. También es respeto y valoración de la ciudad como patrimonio común de todos los ciudadanos. (Londoño, De la cortesía a la cultura ciudadana, 2009, pág. 167)

Una parte esencial de Cultura Ciudadana la constituye el modelo pedagógico que fue usado para su implementación; a propósito, Garzón Rojas (2002) menciona que es posible encontrar una aplicación del modelo del sociólogo Basil Bernstein en esta política pública, para quien la educación es concebida como uno de los espacios principales de producción, reproducción y transmisión cultural. En ese contexto, Bernstein identifica a la pedagogía más allá de lo académico y la sitúa también en los diferentes procesos sociales en donde la educación entra a ser un medio de transmisión de

conceptos y contenidos. Así las cosas, la comunicación pedagógica propuesta por Bernstein “se refiere a los dispositivos que generan diferentes clases de prácticas sociales y que producen diferentes identidades” (Garzón Rojas, 2002, pág. 6). Por tanto, parte del fundamento conceptual en el que se enmarca Cultura Ciudadana identifica a lo pedagógico como dispositivo de control, reproducción y cambio, tal como lo expresa Garzón Rojas (2002), y para ella “La pedagogía es, entonces, para Antanas Mockus, la estrategia para afrontar los problemas de una ciudad como Bogotá. La pedagogía es el punto de partida para la realización de los proyectos que buscan modificar hábitos y comportamientos de los ciudadanos.” (Garzón Rojas, 2002, pág. 21).

Pero parte de este modelo pedagógico entiende que las acciones del gobierno no deben pretender cambiar la cultura de la ciudadanía *per se*, sino que deben ajustarse a su cotidianidad, mostrando que existen otras vías para garantizar el cumplimiento de los deberes: no solamente las sanciones jurídicas, también la sanción moral (Mockus, 2009); esta última relacionada con la pedagogía invisible, propuesta por Bernstein, y que permite generar un control simbólico que busca construir cierta conciencia sobre el comportamiento como la construcción de pertenencia, el reconocimiento de uno mismo y de los otros y el cambio de sentidos colectivos (Garzón Rojas, 2002, pág. 22).

En síntesis, cultura ciudadana buscó transformar comportamientos al interior de la sociedad orientados a mejorar la convivencia y el acatamiento de las normas existentes a través del ejercicio de un control simbólico o sanción moral con el que se buscaba construir identidad y sentido de pertenencia, principalmente en el espacio público. En palabras de Mockus, et al. (2004) “Cultura ciudadana busca realizar unas acciones con el fin de conservar y fortalecer algunos comportamientos y cambiar otros con dos fines: lograr por vía pedagógica el cumplimiento de la ley y/o impulsar acciones colectivas para lograr bienes públicos.” (Mockus et al., 2004, pág. 10)

Para Cultura Ciudadana entonces es determinante i) aumentar el cumplimiento de las normas de convivencia; ii) aumentar la proporción de ciudadanos que lleva pacíficamente a otros ciudadanos a cumplir normas de convivencia; iii) resolver pacíficamente conflictos apoyándose en una visión compartida de ciudad; y iv) mejorar la capacidad de expresión y de comprensión e interpretación a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte. (Mockus, Prólogo, 2009, pág. 12). Esto, en el espacio público, en el cual se manifiesta la cultura ciudadana de manera primaria, como lo afirma Efraín Sánchez (2009):

Es allí donde se produce la mayoría de las interacciones cotidianas entre desconocidos, donde se cumplen o no las normas básicas de convivencia y donde se ponen de manifiesto las capacidades de regulación y auto regulación de los individuos y las sociedades. El término “cultura ciudadana” se aplica esencialmente a dichas capacidades y fue el espacio público el objeto original de las intervenciones del gobierno de Bogotá para mejorar las relaciones de convivencia. (Sánchez Cabra, 2009)

En general, pueden considerarse entonces dos dimensiones sobre la teoría que estructuró el ejercicio del gobierno de Antanas Mockus y Cultura Ciudadana: i) la construcción de ciudadanía, lo cual supone un esfuerzo pedagógico importante orientado al cumplimiento de las leyes por parte de los actores que coexisten en la ciudad a través de la promoción de la autorregulación y la mutua regulación, tal como se expresa en las tesis de Adela Cortina y como lo propone Mockus en sus primeros trabajos sobre los sistemas de regulación de la acción y el comportamiento; y ii) la construcción de confianza en el gobierno y las instituciones en tanto que son quienes se encargan de garantizar la provisión de bienes públicos, como el espacio público, en donde se dan las distintas interacciones entre los individuos. Lo anterior a partir de la implementación de un modelo pedagógico basado en lo que Bernstein llama pedagogía invisible, que permita la estructuración de ejercicios de comunicación simbólicos orientados a generar identidad, sentido de pertenencia y convivencia en el espacio público.

1.3 Política Pública y símbolos: Cultura Ciudadana en Bogotá

Mockus, de la mano de los aportes realizados por Bromberg quien “hacia hincapié en los problemas de convivencia generados por hábitos y rutinas de desorden en el espacio público (donde todos somos ciudadanos)” (Londoño, 2009, pág. 165), propuso en la Bogotá de mediados de los noventa “(...) la iniciativa denominada Cultura Ciudadana, un conjunto de programas y proyectos emprendido con el fin de fomentar la convivencia ciudadana mediante un cambio conductual consciente.” (Mockus, 2001a, pág. 1).

Siguiendo la definición de políticas públicas de Roth Deubel (2014), quien afirma que estas son el conjunto de objetivos colectivos, de medios y acciones tratados por una organización gubernamental que están orientados a la transformación de una situación problemática, es posible entender a la iniciativa de Cultura Ciudadana como una política pública. En palabras de Roth,

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución y organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth Deubel, 2014)

En esa medida, como política pública, la iniciativa propuesta por Mockus buscó la transformación de una serie de conductas que incidían de manera negativa en la convivencia que se daba en el espacio público de la ciudad a través del ejercicio de acciones pedagógicas. Sin embargo, la llegada de Cultura Ciudadana a la agenda pública de la ciudad tuvo origen en el análisis de la situación problemática realizada por Mockus y su equipo, en la que se concibió una comprensión alternativa sobre el fenómeno de la violencia en Bogotá y sobre las causas de la crisis que era evidente en el espacio público. Así, la definición de Roth (2014), que se concentra propiamente en el quehacer de los actores que definen y formulan políticas públicas, parece no tener en cuenta el proceso de representación de la realidad por parte de ciertos actores en la conformación de políticas públicas, por lo que resulta útil complementarla con la propuesta de Muller (2010).

Muller (2010) considera que más allá de la solución de un problema, las políticas públicas deben soportarse en la representación de la realidad que se desea intervenir, lo que las hace dependientes del análisis que los actores hagan sobre el contexto y las imágenes o símbolos que identifiquen sobre ellos (referencial), y la relación que sobre este tengan los sectores con los que se va a trabajar. Por tanto, una política pública debe contener un génesis social, y por este motivo, Muller (2010) define las políticas públicas como:

...un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global. (Muller, 2002, pág. 31)

Para Muller (2002) existe una política pública cuando “...una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial” (Muller, 2002, pág. 50). Sin embargo, es preciso mencionar que la conformación de Cultura Ciudadana como política pública se dio a través del análisis de una crisis global, más allá de la lógica sectorial de Muller (2010). Para este autor hay tres procesos que permiten consolidar una política pública y que pueden ser aplicados a Cultura Ciudadana:

- i. Existe una tentativa para manejar la posición y el rol del sector considerado, que en el caso del presente análisis se soporta en el cumplimiento de la ley y la construcción de ciudadanía. Si bien no es preciso considerar la crisis global que enfrentaba la ciudad desde el rol de un o unos sectores en particular, más aun cuando la política pública se propuso como transversal a todas las acciones distritales, parte del ejercicio pedagógico adelantado por la administración estaba relacionado con ejercicios que, en su momento, delegaron su implementación al sector Cultura, específicamente al Instituto Distrital de Cultura y Turismo - IDTC, y al sector de Seguridad y Convivencia, este último líder en la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.

- ii. Esta relación global-sectorial se convierte en objeto de intervención una vez los actores implicados generan una imagen sobre ella, lo que se constituye como el referencial de la política pública, que va a definir los criterios de intervención y los objetivos de la política pública misma. Como se verá, para el logro del objetivo de la política pública, se desarrollaron algunas acciones en cabeza del despacho del alcalde y del IDTC como desarme ciudadano, orden vial, acciones en el espacio público, la hora zanahoria, regulación a la venta de pólvora, las tarjetas de aprobación o desaprobación, entre otras que consolidaron la política pública de Cultura Ciudadana emprendida por esta administración. Estas acciones se constituyen como pruebas que evidencian el cambio emprendido en la ciudad y cuyos resultados dieron paso a la conformación de símbolos de condensación.
- iii. Se identifica el grupo de actores que se va a encargar de los procesos de transformación de la política pública o de su referencial. Este grupo de actores se conoce como el mediador o mediadores de políticas públicas y para Cultura Ciudadana puede destacarse al director del IDTC, Paul Bromberg, quien se encargó de la mayor parte de acciones de gobierno relacionadas con Cultura Ciudadana durante el primer periodo de Mockus.

Como se mencionó, a diferencia de lo propuesto por Muller (2010), el análisis realizado por los actores gubernamentales en el tiempo de Mockus se concentra específicamente en una crisis global de la ciudad, lo que pone a Cultura Ciudadana en un ámbito en el que se debe crear un marco general de relaciones más allá de la sectorialidad¹⁶ como consecuencia del contexto de la ciudad en el que se evidenció la necesidad de regular comportamientos y relaciones que permitieran organizar los sectores de la administración de una manera más clara y eficaz. Así las cosas, se proponen los siguientes

¹⁶ Para Muller esta situación no es considerada en el desarrollo de la relación global sectorial, pues supone que la modernidad ha cambiado las viejas afiliaciones primarias de las comunidades entre las que se da por hecho el comportamiento en el escenario de lo público.

procesos para la consolidación de la política pública de Cultura Ciudadana, con base en la propuesta de Muller (2010):

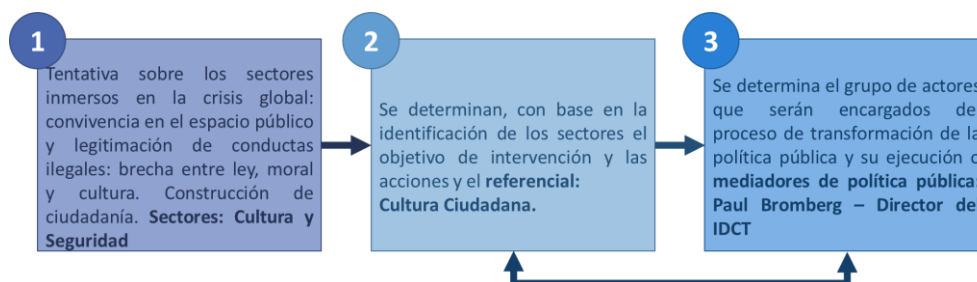


Figura 9. Proceso de consolidación de la Política Pública de Cultura Ciudadana con base en Muller (2010).

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, el análisis de la política pública dependerá entonces de las interpretaciones que se hagan del mundo a partir de las cuales los actores o mediadores desarrollan estrategias para definir el contenido de las políticas públicas. El objetivo de la política pública se define en un momento temporal dado, con base en la representación que se haga del problema por parte de los mediadores. Con esto, se puede definir el propósito de la política pública como “promover comportamientos adecuados para la convivencia urbana, basados en el acatamiento de las reglas mínimas que hacen posible la interacción pacífica entre los habitantes de una gran ciudad como Bogotá” (Londoño, 2003) en los años 90.

En el caso de Cultura Ciudadana, es posible identificar a Paul Bromberg¹⁷ como el principal mediador en términos de la política pública desarrollada por la administración Mockus. Si bien el consenso entre su equipo frente a la identificación de la problemática los ubica como posibles mediadores entre el gobierno y la sociedad global, fue precisamente Paul Bromberg quien logró

¹⁷ Paul Bromberg fue designado por Antanas Mockus como director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo durante su primer gobierno y, tras la renuncia de Mockus, fue nombrado alcalde de la ciudad en el último año de gobierno. Según un artículo de la revista Semana, Bromberg se consolidó como el sucesor ideal de Mockus para continuar con la implementación de Cultura Ciudadana, pues como director del IDTC se constituyó en la espina dorsal de la ejecución programática del primer gobierno de Mockus (Semana, 1997).

articular el lenguaje académico relacionado con el comportamiento ciudadano con el desarrollo de temas de ciudad, además de haber sido el encargado de ejecutar Cultura Ciudadana como política pública en cabeza del Instituto Distrital de Cultura y Turismo - IDTC y de crear el Observatorio de Cultura Ciudadana durante la primera administración de Mockus. Si bien desde el despacho del alcalde se realizaron otras acciones más encaminadas hacia la seguridad y convivencia, el IDCT fue el encargado de convertir a Cultura Ciudadana en actos de gobierno.

Muller (2010) propone tres variables que permiten entender la política pública de Cultura Ciudadana: i) La racionalidad de los mediadores; ii) El funcionamiento del medio decisorial central; iii) Las redes, foros y comunidades de política pública en donde se produce su significación.

Respecto a la racionalidad de los mediadores, Muller (2010) afirma que, con base en sus conocimientos y creencias sobre un problema, estos tienen un punto de vista particular que quieren dar a conocer; esto se traduce en que, en la mayoría de las situaciones, ingresan en el ejercicio de las políticas públicas situaciones que pueden, o no, ser la solución a un problema dado. En el caso de Cultura Ciudadana, solamente hasta que este grupo de académicos consideró la necesidad de hacer ejercicios pedagógicos con base en su conocimiento y desarrollos investigativos y luego de posicionarse en el poder, este tema fue determinante en la agenda. Estos intereses terminan dándole al sector de Cultura, en cabeza del entonces IDTC, un papel fundamental en el marco de la competencia intersectorial, pues es finalmente quien entra a articular a Cultura Ciudadana con los procesos de ciudad convirtiéndose en la columna vertebral del ejercicio de gobierno de este periodo.

El nivel de injerencia que los actores tengan, o lo que equivale al medio discrecional en la toma de decisiones de política pública, va a permitir transformaciones determinantes a partir de redes que se tejen entre los actores, quienes cuentan con distintos niveles de participación en lo público, en la mayoría de los casos. Como lo menciona Roth (2014) las definiciones de política pública que dejan

de manifiesto únicamente las necesidades de los individuos resultan reactivas, y es probable que se queden cortas a la hora de precisar el concepto o referencial, en palabras de Muller (2010), por lo que este último ofrece una descripción que permite evidenciar el nivel de incidencia de los actores en la formulación y ejecución de políticas públicas.

El núcleo duro de las decisiones puede ubicarse, para el caso de Cultura Ciudadana, en el ejecutivo, pues es el encargado de estructurar el Plan de Desarrollo trazando la ruta para el proceso de implementación de acciones en la ciudad y en su equipo de gobierno sectorial conformado por secretarios y directores de los institutos que configuraron el organigrama de la administración distrital, quienes tiene la función de aterrizar las situaciones a su campo de trabajo ajustándolos lo mejor posible a las exigencias globales, y de este nivel hacen parte los secretarios y secretarías distritales. Este se considera como un conjunto de actores que, en el caso de Cultura Ciudadana, se encargaron de determinar las acciones de gobierno a implementarse para la ejecución de la política pública.

Otros actores que resultan importantes en el medio decisional son los órganos políticos y los socios externos al Estado. El primero incluye el aparato legislativo, compuesto por las cortes y el Consejo de la ciudad que juegan un papel determinante pues posibilitan el marco contractual en el que se pueden desarrollar las políticas públicas. El segundo grupo contiene a los sindicalistas, asociaciones y gremios y a los medios de comunicación que, si bien no tienen incidencia directa sobre el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, genera información y la transmite a la sociedad global, estableciendo pautas de aprobación o desaprobación sobre las decisiones que se tomen en los niveles descritos anteriormente. Los medios de comunicación, de manera particular se vincularon de manera expresa en el proceso de legitimación social de Cultura Ciudadana por cuanto se encargaron de aprobar los procesos ejecutados por las administraciones.



Figura 10. Funcionamiento del medio discrecional en la toma de decisiones de política pública en el distrito.

Fuente: Elaboración propia con base en Muller (2010).

Finalmente, las redes, foros y comunidades de políticas públicas propagan el símbolo, le dan significación a la política pública y se concentran más que en la formulación, en la revisión de los resultados y en aportar a la construcción y deconstrucción de significados en torno a las acciones.

Durante la administración de Mockus, esta política pública se constituyó como un programa transversal a toda acción distrital, por lo que si bien no se estructuró a través de un documento de política pública si se encargó de identificar actores responsables, procesos y objetivos específicos orientados a transformar la ciudad. En esa medida, es posible afirmar que Cultura Ciudadana trascendió las necesidades individuales hacia lo colectivo, hacia el deber con la ciudad.

Para Roth “La implementación de una política requiere del desarrollo de un proceso que involucra distintas instituciones y actores. Este desarrollo se hace frecuentemente mediante el establecimiento de programas, planes y proyectos” (Roth Deubel, 2014, pág. 39). Sin embargo, la constitución de una serie de programas no indica necesariamente que estén lo suficientemente articulados para conformarse como una política pública o incluso, que se trate de políticas públicas desarticuladas, como ocurrió con Cultura Ciudadana en los llamados “gobiernos de izquierda”. En

estos últimos se encuentran varias acciones encaminadas a fortalecer los procesos de sentido de pertenencia por la ciudad y el espacio público que, o no son llamadas Cultura Ciudadana o carecen de la transversalidad propuesta por Mockus que permite hablar de una política pública de Cultura Ciudadana. Bromberg (2009) lo menciona de la siguiente manera:

Inicialmente referida al orden de la vida urbana en Bogotá, el rango de aplicación del término ha venido ampliándose y el concepto se usa indistintamente frente a retos de gobierno como fomentar la *cultura democrática* entendida como capacidad de relacionarnos con los demás, *orden público* entendido como el buen orden del espacio público en una ciudad, lucha contra el flagelo de la *delincuencia*, especialmente los *delitos de alto impacto*, y *formación de ciudadanía*. (Bromberg, 2009, pág. 1)

A propósito, Guzmán (2009) afirma que una política pública de Cultura Ciudadana permite fortalecer la democracia y el desarrollo ciudadano, y en consecuencia con Murraín (2009), menciona que se requieren acciones sistemáticas y sostenibles que permitan mantener estos temas como asuntos vigentes para cualquier gobierno. En esa medida, lo sistemático de Cultura Ciudadana termina relacionándose con las acciones pedagógicas que permitieron consolidar símbolos en la ciudadanía, en especial lo relacionado con las acciones comunicativas que dejaron ver con eficacia la construcción de símbolos de condensación.

Una parte fundamental estuvo relacionada con las acciones que se desarrollaron en el marco de Seguridad y Convivencia, dirigidas casi que de manera exclusiva desde el despacho del alcalde. Mockus se apoyó en los medios de comunicación, en la iglesia católica y en grupos de empresarios para llevar a cabo su plan de desarme ciudadano, pues se le atribuyó al porte de armas gran parte de los homicidios presentados en la ciudad. Otras acciones que marcaron el hito en la disminución de muertes y lesiones en accidentes de tránsito fue la regulación al consumo de alcohol a través de la hora zanahoria y múltiples campañas pedagógicas como “entregue las llaves”, “Conductor elegido” y “Saber antes de beber, uso responsable del alcohol” (Silva, 2009, pág. 65). Por el lado de la restricción al uso de la pólvora, hubo que trabajar también en las regulaciones morales legales y culturales, a pesar del

escepticismo del gabinete, quienes evidenciaron una reducción significativa de los quemados con pólvora al finalizar el periodo.

De otra parte, en el espacio público, se intensificaron las acciones pedagógicas: el uso de mimos y las tarjetas de comunicación efectiva, mostraron un mayor uso de estos espacios; estas acciones fueron emprendidas por los distintos sectores con la orientación del IDCT, quien además realizó un aporte determinante en el proceso de ejecución de Cultura Ciudadana, no solo como la columna vertebral de la ejecución de acciones, sino como entidad encargada de medir el impacto de estas acciones y proveer información importante para la toma de decisiones.

De estas estrategias comunicativas, en las que se buscó involucrar en el proceso al grupo de ciudadanos que Edelman (1985) denomina “espectadores” se consolidaron símbolos como lo *zanaborio*, que fueron descritas en los medios como hechos sin precedentes en la historia de la ciudad. El apoyo por parte de la ciudadanía se hizo más fuerte cuando se evidenciaron los resultados. La Navidad de 1995, que fue el piloto de la implementación de las acciones *zanaborias* mostró, en comparación con el mismo periodo de 1994, una reducción significativa de los homicidios y un gran impacto en la reducción de quemados con pólvora. Así mismo, se construyeron mecanismos para la comunicación pacífica en el espacio público a partir de los mimos, quienes no podían hablar, pero generaban una sanción social a quienes infringían las normas, y las tarjetas ciudadanas, que permitieron la comunicación entre actores viales.

Con estos resultados, Cultura Ciudadana se consolidó como un símbolo de condensación, siguiendo a Edelman (1985), en principio para la ciudadanía y con el apoyo de organizaciones externas como los medios de comunicación, quienes jugaron un rol fundamental en la propagación de los resultados de la política pública, pero también en la esfera nacional e incluso internacional. A propósito, Guzmán (2009) afirma que “La cultura ciudadana en Bogotá ha mostrado resultados en

esta materia y ha servido como experiencia de referencia para otras ciudades del país y de Latinoamérica.” (Guzmán Rodríguez, 2009, pág. 25).

No obstante, y a pesar de los resultados que tuvo Cultura Ciudadana en los procesos de convivencia, seguridad y eficiencia institucional y que son frecuentemente evocados por la ciudadanía que tiene una imagen favorable sobre esta política pública, la ciudad no cuenta con un documento que recoja los lineamientos e identifique los actores clave en el desarrollo de Cultura Ciudadana y los procesos y productos esperados, limitando la posibilidad de hacer que estas acciones sean sistemáticas y estén vigentes en todos los gobiernos.

En consecuencia, a pesar que la política se consolidó y se convirtió en un símbolo para la ciudad, puede decirse que esta no se formalizó suficientemente en documentos oficiales, con excepción de algunos que fueron producidos por las administraciones distritales en los que terminaron describiendo la gestión adelantada en el marco del programa, más a manera de sistematización que de una propuesta robusta de documento de política pública, y por supuesto aquellos que fueron elaborados por los mediadores de la política pública, como (Murraín, 2009) (Mockus, Murraín, & Villa, 2012) (Mockus, Bromberg, Peñaranda, Castro, & Sánchez, 2004) (Mockus, 2001a) (Guzmán Rodríguez, 2009) (Londoño, De la cortesía a la cultura ciudadana, 2009) y otros tantos producidos por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y el Observatorio de Culturas.

Entonces, resulta pertinente preguntarse por qué, aun sin contar con un documento que establezca una ruta inter-temporal de política pública dentro de los planes de desarrollo que siguieron a Mockus en lo que se denominó “Gobiernos de Izquierda”, se contó con acciones encaminadas a fortalecer el cumplimiento de la norma, la convivencia y la autorregulación y la mutua regulación de

los ciudadanos en todos los gobiernos distritales; y también, por qué persiste la intención de medir el progreso de Cultura Ciudadana¹⁸ en la ciudad a pesar del cambio de referencial.

Al respecto, Edelman (1985) permite dar una explicación relacionada con el escenario político y la manera en la que los gobiernos y sus políticas públicas pueden transformarse en símbolos, buenos o malos, según como los resultados percibidos por la ciudadanía, grupos de interés organizados y espectadores. El autor menciona que, en general, las acciones adelantadas por los gobiernos pueden entrar a ser parte del lenguaje de las personas, incluso con un alto contenido simbólico, cuando se evidencian los beneficios o afectaciones sobre el bienestar general. En esa medida, las políticas públicas son valoradas o entendidas a través de lo que pasa con la sociedad y la percepción que de ella tienen quienes hacen parte de ella, tal y como lo menciona Edelman (1985):

(...) las formas políticas simbolizan lo que las grandes masas de hombres necesitan para creer sobre el Estado, para tranquilizarse. Son las necesidades, las esperanzas y las angustias de los hombres las que determinan los significados, pero las formas políticas también transmiten bienes, servicios y poder a grupos específicos de hombres”

Estos procesos simbólicos terminan entonces representando algo más que el símbolo en sí mismo, por lo que permiten evocar una serie de impresiones a través del tiempo. Edelman (1985) reconoce dos clases de símbolos, unos de *referencia*, que son aquellos tangibles y de apreciación, como datos o las estadísticas en general, y los *símbolos de condensación*, que están dados por aquellos momentos, vivencias o sucesos que establecen una memoria o un recuerdo frente a un tema o algún actor en específico. Sobre estos últimos, el autor menciona que por lo general responden a acciones de política controversiales que despiertan en las personas opiniones que las transforman en símbolos, generalmente con ayuda de los medios de comunicación. Así, los símbolos de condensación son

¹⁸ El Observatorio de Culturas cuenta con la Encuesta Bienal de Culturas, la cual está orientada a medir los avances en asuntos relacionados con Cultura Ciudadana, como el cumplimiento de las normas de tránsito, el uso del espacio público y aspectos como la tolerancia, la convivencia, la percepción de seguridad, la participación entre otras.

precisamente el tipo de símbolos en los que la política pública de Cultura Ciudadana se convierte, no solamente por los resultados de las acciones de gobierno, sino también frente a la gestión por parte de quien insertó este asunto en la agenda pública distrital: Antanas Mockus y su equipo de técnicos y académicos.

En el proceso simbólico de la política también es importante reconocer la manera en que quienes tienen el poder de crear o aprobar las políticas públicas se encargan de crear imágenes y símbolos a partir de sus creencias e ideales y de la manera en que conciben la realidad. Así, el núcleo duro de las decisiones políticas, y sus apoyos sectoriales, se encargan finalmente de estructurar los procesos y los productos esperados con su ejecución. Por el contrario, aquellos actores que tienen el rol de observantes o un nivel de participación menor sobre la formulación de políticas públicas, al ser receptores crean o asimilan los símbolos de las políticas públicas de acuerdo a su vivencia y afectación con las mismas, y en esa medida, como lo menciona Edelman, “la política es para la mayoría de nosotros un desfile de símbolos abstractos, pero un desfile que nuestra experiencia nos enseña a ser una fuerza benevolente o malévolas que puede estar cerca de la omnipotencia” (Edelman, 1985).

No obstante, existen por fuera de la esfera decisional de las políticas públicas algunos grupos organizados que pueden incidir activamente en el proceso de formulación, que los dejan en un plano intermedio entre los que toman decisiones y los simples espectadores. Muller (2010) los designa como las redes, foros o comunidades que se organizan en torno a un tema específico, bien por un interés sobre los recursos o por el interés sobre lo que representan, siendo el primero menos saciable que el segundo (Edelman, 1985). Lo anterior porque, como lo menciona Edelman (1985) “el reconocimiento básico de las formas simbólicas en el proceso político es una distinción entre la política como espectador deportivo y la actividad política utilizada por grupos organizados para obtener beneficios tangibles y específicos”.

A propósito, Cultura Ciudadana buscó, como parte de su estrategia de construcción de ciudadanía, fortalecer los procesos democráticos para generar una coexistencia cultural en la que las pluriculturalidades¹⁹ convivieran de manera igualitaria, precisamente en la constitución del espacio público. En esa medida se buscaba fortalecer el reconocimiento de las formas simbólicas en el proceso político a través del empoderamiento de los ciudadanos como agentes de control y regulación del comportamiento.

En este escenario fueron representados dos patrones de la actividad grupal frente a la política pública en cuestión, siguiendo a Edelman (1985)²⁰: i) aquellos que contaron con un alto nivel de organización en torno al interés efectivo y están relacionados de una manera más directa con el ámbito político (redes políticas, por ejemplo), que son relativamente pocos; y ii) aquellos que tienen un interés compartido en mejorar su situación pero que no cuentan con un acceso directo en el proceso de formulación de las políticas ni a los recursos y por tanto se invisibilizan. Y fue sobre este último que Cultura Ciudadana logró trabajar para involucrarlos en el proceso regulatorio incidiendo sobre la percepción simbólica de la política pública.

Como programa de gobierno, Cultura Ciudadana logró entonces articular una serie de acciones pedagógicas que terminaron por convertirse en símbolo de la transformación de la ciudad, aceptado por la ciudadanía general, los grupos de interés y también los miembros de la administración distrital, a partir de los resultados positivos sobre el comportamiento de las personas, específicamente

¹⁹ Pluricultural se refiere a la coexistencia de varias culturas en el seno de la sociedad. En Bogotá cohabitan distintas etnias y grupos culturales cuyas tradiciones, costumbres y creencias son diferentes. Este aspecto es fundamental en el proceso de Cultura Ciudadana toda vez que esta coexistencia se da precisamente en el espacio público en donde se buscó la convivencia, el respeto y la tolerancia entre los distintos actores. Bogotá, como ciudad capital cuentan con personas provenientes de distintos lugares del país y del mundo, por lo que se da un acercamiento entre el yo y los otros y sus distintas formas de concebir y construir comportamientos y actitudes.

²⁰ Edelman (1985) menciona dos patrones en la actividad grupal frente a las políticas públicas y las expectativas generadas por los gobiernos. Por un lado, se sitúan aquellos grupos que cuentan con un alto nivel de organización y que se organizan alrededor de su interés por los recursos; y por otro aquellos que tienen un interés en mejorar su situación, pero no cuentan con efectividad para asegurar recursos, por lo que se interesan más en el símbolo y su significación frente a las amenazas o situaciones que deban afrontar.

en el espacio público. Sin embargo, a pesar de su consolidación como símbolo, Cultura Ciudadana sufrió transformaciones importantes desde su aparición en 1995, en el marco del Plan de Desarrollo Formar Ciudad; esto se evidencia con especial énfasis durante los gobiernos de Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro, en donde se presentó un ajuste ideológico respecto al modelo de ciudad que incidió en una percepción distinta de Cultura Ciudadana: esta ya no sería el centro de las acciones distritales sino que haría parte de un conjunto mucho más grande de derechos de la ciudadanía.

Transformaciones en la política pública de Cultura Ciudadana

Como se mencionó, con el uso de símbolos de condensación en el lenguaje político y en las distintas acciones de gobierno, cada una de las administraciones siguientes entraría a trabajar elementos puntuales de Cultura Ciudadana que se sumaron en el discurso a los aspectos ideológicos y el modelo de ciudad propuesto por cada gobernante que generaron una serie de transformaciones la propuesta inicial de Mockus en 1995 (*Figura 11*) basada en lo que puede denominarse periodos de crisis de la ciudad. Para Enrique Peñalosa, sucesor de la primera administración de Mockus, Cultura Ciudadana debía continuarse a partir del mejoramiento de la infraestructura física de Bogotá, por lo que las acciones durante su gobierno estuvieron enfocadas en transformar el entorno, generando un sentido de pertenencia por el espacio público desde el paisaje urbano y a partir de la solución de la movilidad. Así, Peñalosa mantuvo una relación con los ejercicios propuestos por Mockus en cuanto al uso del espacio público de la ciudad por parte de sus habitantes y tuvieron en común el trabajo con peatones.

En 2004 Luis Eduardo Garzón asume las riendas de la ciudad y, con un viraje aparentemente relacionado con aspectos ideológicos, vio la necesidad de cualificar el servicio al ciudadano desde las instituciones del Estado ofreciendo oportunidades y garantías sobre los derechos de la ciudadanía a partir del fomento de su participación en el escenario distrital y la reducción de la pobreza como

banderas de gobierno. Para él, Cultura Ciudadana trabajaba desde el cumplimiento de la norma, mientras que su propuesta estuvo enfocada en la consolidación de los derechos a partir de la reinterpretación desde la perspectiva de ciudadanía culturalmente activa. Sin embargo, algunos autores como Silva (2009) sugieren que el distanciamiento de Garzón con sus antecesores fue más discursivo que desde la acción concreta.

En 2008, con la llegada de Moreno, el concepto de Cultura Ciudadana se ve en su Plan de Desarrollo desde el proyecto Amor por Bogotá; el concepto de cultura ciudadana se estructura a partir de lo que podría denominarse Culturas Públicas que estaría conformado por Cultura Política, Cultura Ciudadana y Cultura Democrática. En 2012, Petro integraría la perspectiva democrática en todo el ejercicio ciudadano utilizando parte del desarrollo de las Culturas Públicas del periodo que lo antecedió, pero consideró esencial fortalecer la Cultura Democrática, que contiene a Cultura Ciudadana.

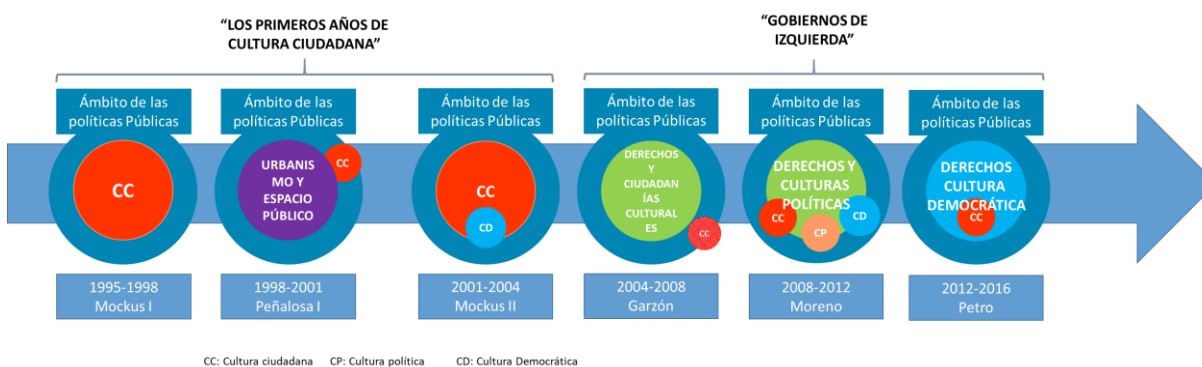


Figura 11. Transformaciones de Cultura Ciudadana en las políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

Este repaso permite evidenciar el cambio de referencial durante las administraciones de Mockus, Peñalosa y los llamados "gobiernos de izquierda", estos últimos dieron preponderancia al cumplimiento y garantía de los derechos de la ciudadanía. Tal y como afirma Guzmán (2009), es notable el avance en términos de cultura ciudadana que se ha desarrollado en temáticas y estrategias particulares; no obstante, para él no se evidencia una plataforma que permita articular todas aquellas

estrategias y que oriente la acción del gobierno hacia su construcción y sostenibilidad en el tiempo.

(Guzmán Rodríguez, 2009, pág. 25). Según el mismo autor:

Hasta hoy las definiciones y el alcance que debe tener una política de cultura ciudadana en la ciudad han quedado a disposición de cada gobierno, cuando sabemos que las transformaciones en convivencia y democracia son de largo plazo y requieren sostenibilidad y evaluación permanente de las políticas y acciones que se implementen. (Guzmán Rodríguez, 2009, pág. 25).

Con esto, se da un cambio en la relación global sectorial y en el referencial que, sin embargo, mantiene las acciones orientadas a los procesos de autorregulación y mutua regulación, sin que sean denominados así, por los gobiernos siguientes.

Lo anterior tiene como consecuencia que el concepto original de Cultura Ciudadana se vaya ajustando a los requerimientos de los actores que entran en el juego político y del medio decisional central. La inexistencia de una ruta específica para la formulación de este tipo de acciones conlleva a que cada gobernante formule y ejecute desde su postura ejercicios orientados a regular el comportamiento de los ciudadanos y que estos se sometan incluso a la voluntad del equipo que llegue al gobierno afectando la sostenibilidad y las transformaciones en el campo del comportamiento y la convivencia en la ciudad. Pero así mismo, el uso indiscriminado de este símbolo en el discurso empieza a desdibujar las pretensiones iniciales de Cultura Ciudadana como ejercicio pedagógico articulado con la construcción de ciudadanía, el fortalecimiento y reconocimiento institucional y por el respeto por el espacio público. Así, el asunto de la convivencia se transforma a su vez en un “meta-problema”, convirtiéndose en un asunto de difícil manejo por parte de los gobiernos distritales y sus políticas públicas.

Pero más allá de la propuesta de la articulación, que solo se dio de manera evidente durante el primer gobierno de Mockus, para Edelman (1985) “Prácticamente todo acto político que es convertido o considerado como realmente importante está destinado a servir en parte como un símbolo de

condensación.”, lo que lleva a que hablar de política pública de Cultura Ciudadana como símbolo sea “destacar la interacción en la política entre actos, actores, escenarios, lenguaje y masas.” (Edelman, 1985). Estas interacciones finalmente son las que van a estructurar y ajustar el concepto que cada gobierno va a dar a cultura ciudadana y la manera en la que realiza acciones encaminadas para su fortalecimiento. En la *Figura 12* se evidencia esta relación.

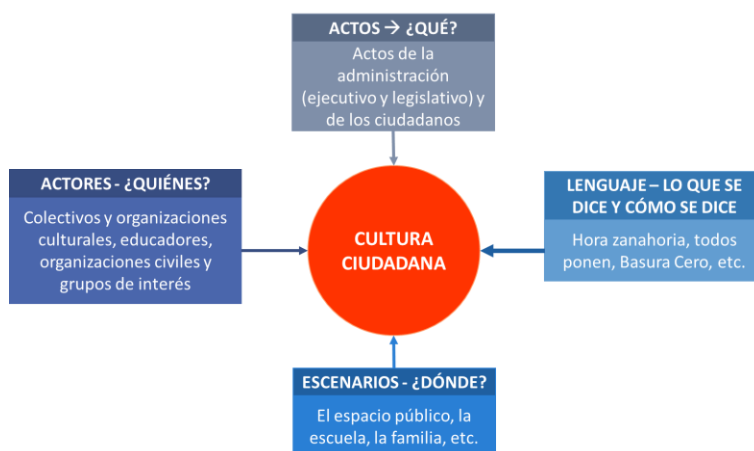


Figura 12. Variables de interacción política que dan forma al concepto de Cultura Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

A propósito, Mockus (2009) afirma que “Para que no se vuelva a abandonar la cultura ciudadana desde la administración pública hay que lograr un gran consenso sobre lo avanzado por Bogotá en estos 16 años. Las proezas de la ciudad, que pueden y deben ser relativizadas, son ante todo un patrimonio de la ciudad que le otorga un claro liderazgo internacional que sería mezquino despilfarrar (fue ejemplar lo del León de Oro en la Bienal de Venecia).” Sin embargo, los procesos administrativos permeados del poder de la ideología mitigan la posibilidad de encontrar un solo camino de hacer las cosas en torno a Cultura Ciudadana, con el aliciente de que algunos de sus elementos fundamentales se han mantenido a lo largo del tiempo. Por consiguiente, es importante examinar qué paso en cada uno de los gobiernos en estos 20 años en Bogotá, desde 1995 al 2015.

Para lo anterior, en los siguientes capítulos se revisarán las principales acciones distritales en torno a Cultura Ciudadana a partir de la identificación de la relación entre el ejecutivo y los órganos políticos en cabeza del Concejo de la ciudad; las decisiones de gobierno que se representan en los planes de desarrollo, que incluye el presupuesto y un análisis de los actores o mediadores; una revisión de las principales acciones de gobierno que permitieron materializar a Cultura Ciudadana y/o políticas similares y una síntesis de la manera en que se abordó Cultura Ciudadana en cada uno de los gobiernos distritales del periodo en mención.

Así las cosas, el periodo analizado en el presente documento (1995-2016) se divide en dos: i) los primeros años de cultura ciudadana (Capítulo 2) que analizará los gobiernos de Mockus (1995-1998 y 2001-2004) y Peñalosa (1998-2001); y ii) los llamados “gobiernos de izquierda” (Capítulo 3) que comprenden los periodos de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), Samuel Moreno y Clara Rojas (2008-2012) y Gustavo Petro (2012 – 2016). Estos han sido dispuestos de esta manera teniendo en cuenta las divisiones realizadas por algunos autores como Silva (2009), Larisa Pizano (2003 y 2015) y Suárez (2017) y que podrían obedecer a los distanciamientos ideológicos identificados en las administraciones.

CAPÍTULO 2. LOS PRIMEROS AÑOS DE CULTURA CIUDADANA

Como se evidenció en el capítulo anterior, Cultura Ciudadana apareció en la agenda política distrital a partir de la elección de Antanas Mockus como Alcalde Mayor quien, acompañado de un equipo de profesionales provenientes de la academia, consigue triunfar en las elecciones de 1994 como representante de lo que puede denominarse como la “anti-política” colombiana.

Durante su primer gobierno Antanas Mockus buscó responder a las distintas necesidades que confluían en la urbe introduciendo el programa Cultura Ciudadana, que fuera transversal a todas las políticas públicas y acciones distritales, a través de ejercicios pedagógicos orientados a establecer la

armonía entre ley, moral y cultura y el fortalecimiento de la autorregulación y la regulación mutua como mecanismos de ajuste, Cultura Ciudadana no solamente ganó el respaldo de la ciudadanía, también de los medios de comunicación y de algunos grupos de interés, consolidando uno de los símbolos más importantes de la ciudad: Cultura Ciudadana como representación de una ciudad viable.

De otra parte, el carácter innovador otorgado por parte de los medios y algunos grupos de interés a Cultura Ciudadana le significó un efecto de recordación a largo plazo, situación que contribuyó a la consolidación de la Política Pública como símbolo de condensación; siguiendo a Edelman (1985), esto se da porque aquellas políticas que logran algún tipo de innovación se convierten en sí mismas en símbolos dado que logran mantenerse en el lenguaje y la memoria colectiva. A propósito, en el libro *Cultura Ciudadana: Enfoques y Nuevos Escenarios*, Fernando Guzmán (2009) ubica a la política pública de cultura ciudadana como una manera de innovar en la gestión pública, principalmente por tres razones:

- i. Cultura ciudadana apareció como una nueva “tecnología” que permitió gobernar los problemas de violencia y seguridad urbana, la participación ciudadana, el desarrollo humano, la protección de lo público entre otros de manera poco costosa y de alto rendimiento social resultando eficiente.
- ii. Cultura Ciudadana permitió facilitar la gestión de los gobiernos porque involucró a distintos actores de la sociedad haciendo que la convivencia fuera un tema incluyente que exigió la corresponsabilidad de los actores: “El gobierno local deja de ser el único responsable en la construcción de convivencia y seguridad ciudadana” (Guzmán Rodríguez, 2009)
- iii. Cultura Ciudadana logró mejorar la gobernabilidad democrática porque se fundamenta en estrategias pedagógicas de formación en derechos, deberes y libertades en donde existe una responsabilidad compartida frente a “...la libertad y la autorregulación, la legalidad, el respeto de los derechos humanos, la solidaridad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la participación ciudadana” (Guzmán Rodríguez, 2009)

En consecuencia, la consolidación como símbolo de condensación de Cultura Ciudadana fue, no solamente producto de los buenos resultados de la Política Pública en cuestión y de la aceptación por parte de grupos de interés, sino que consiguió, en gran medida, la vinculación de ciudadanías que se encontraban alejadas del ejercicio político a partir de la implementación de acciones durante estos gobiernos a través de las cuales se propendió por el acercamiento de la política al ejercicio de la cotidianidad en la ciudad; esta situación logró condensar a Cultura Ciudadana un símbolo a partir de imágenes políticas asociadas con la percepción de la población frente a su propio contexto (McAuliffe, 2011).

Los primeros años de cultura ciudadana, como se ha denominado en el presente trabajo al periodo de estudio comprendido entre el primer y segundo gobierno de Antanas Mockus (1995 - 2004), fueron determinantes para posicionar a Cultura Ciudadana como símbolo de una ciudad con perspectiva hacia el futuro. En estos años, organizar a Bogotá en relación con las instituciones y las normas, el comportamiento y el respeto en y por el espacio público fue parte fundamental de las acciones que se tomaron la agenda política distrital las cuales estuvieron acompañadas de procesos de renovación urbana, especialmente durante el gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2001).

Así, la conceptualización de Cultura Ciudadana se construyó a partir del desarrollo ideológico de un grupo de actores determinados que fue adaptándose a las dinámicas propias de la ciudad capital en un contexto de tiempo determinado. Sin embargo, como se verá más adelante, a pesar del cambio de enfoque ideológico en los años que siguieron al segundo gobierno de Mockus y la consecuente transformación del referencial de políticas públicas, Cultura Ciudadana logró mantener una serie de

factores trazadores particularmente lo relacionado con el ejercicio del deber cívico y de la construcción de ciudadanía²¹.

En consecuencia, para la presente investigación resulta determinante identificar a través de un análisis longitudinal las acciones de gobierno emprendidas por las administraciones distritales que hacen parte de aquello que puede considerarse como el apogeo de Cultura Ciudadana, teniendo en cuenta el contexto en el que se dio la elección del gobernante, las acciones y lineamientos contenidos en el plan de desarrollo. En esa medida, el objetivo será establecer el proceso de estructuración de Cultura Ciudadana como política pública de gobierno durante la primera administración de Antanas Mockus y su consolidación como símbolo durante los primeros años de Cultura Ciudadana desde la perspectiva de la implementación de acciones encaminadas a fortalecer la convivencia en el espacio público y la construcción de lo público.

2.1 Antanas Mockus – Formar ciudad (1995-1998)

En 1994 Antanas Mockus fue elegido Alcalde Mayor de Bogotá tras una candidatura independiente que contó con el apoyo del partido de la Alianza Democrática M-19 y de la Corriente de Renovación Socialista. Este irreverente rector de la Universidad Nacional logró consolidar su imagen como un personaje independiente, libre de ataduras políticas y con propuestas innovadoras. Como lo menciona Suárez (2017) “...su trayectoria académica no dejaba ver al político de marca, usualmente abogado y con un historial electorero a las espaldas, sino a un hombre de muy sólida formación.” (Suárez, 2017, pág. 14). Así las cosas, utilizando propuestas renovadas que evidenciaron

²¹ En el capítulo 3 se podrán evidenciar algunas acciones que trabajaron cultura ciudadana en las administraciones de lo que se puede denominar “los gobiernos de izquierda”. Si bien el enfoque de construcción de ciudadanía y de garantía de derechos versó sobre acciones de gobierno desde el enfoque de derechos durante estas administraciones, se lograron identificar algunas situaciones que pueden enmarcarse en la Cultura Ciudadana propuesta por Mockus.

el distanciamiento de este candidato con el panorama político tradicional, Antanas Mockus se hizo al cargo de alcalde con cerca del 64% de los votos a su favor, arrasando con sus contendientes.

Desde su campaña, Mockus evidenció una forma inusual de hacer política y atraer electores. De hecho, su equipo estuvo conformado por académicos y expertos investigadores que ayudaron a estructurar las acciones que le llevaron a ocupar el segundo cargo más importante del país. La teoría “todos toman, todos ponen” y del “No P: no plata, no propaganda, no publicidad, no política, no partido y no promesas”, persuadieron a la ciudadanía para decidirse por un equipo renovado e independiente en el escenario político para las elecciones de 1994. A propósito, el periódico El Tiempo mencionó:

Las comisiones, aplicando la filosofía del todos ponen y todos toman, los físicos se dedicaron a las finanzas, los agrónomos a la política y los matemáticos, a la educación. Aunque cada una de las personas que trabajó detrás del hoy alcalde electo es reconocida en su propio campo, lo cierto es que no son personajes reconocidos por el común de la gente. (El Tiempo, 1994)

La mirada de este grupo emergente de actores se encargó de exaltar que el principal problema de la ciudad era la brecha entre ley, moral y cultura, logrando posicionar en la agenda una nueva perspectiva sobre el análisis de la ciudad y los problemas que afectaban endémicamente la eficiencia institucional y, por ende, su desarrollo.

Como lo menciona Muller (2010), “la transformación de un problema en objeto de intervención política es producto de un trabajo específico, realizado por actores políticos”; si bien este grupo de actores no puede considerarse como “políticos”, fue precisamente el trabajo de investigación previo realizado por ellos, en el que trabajaron la ética y la moral como lenguaje social, que llegó la Cultura Ciudadana a la agenda pública distrital en el marco del plan de gobierno ‘Formar Ciudad’ con el que se buscó mitigar la creencia del “todo vale” fortaleciendo la autorregulación y la mutua regulación ciudadana.

Pero también la ciudad estaba en una fase de ajuste a los nuevos procesos institucionales generados a partir de la implementación de la nueva Constitución Política en 1991 y a la consolidación del Estatuto Orgánico de Bogotá de 1992. Este último fue impulsado en gran medida por Jaime Castro, antecesor de Mockus, quien jugó un papel importante en lo que se ha considerado en este documento como el referencial anterior a Cultura Ciudadana: el proceso de democratización y participación ciudadana. Tal y como lo menciona Velásquez Gavilanes (2003):

Jaime Castro fue el miembro de la ANC [Asamblea Nacional Constituyente] encargado de sacar adelante la reforma de Bogotá; él mismo se ofreció para hacerlo, y su interés fue constante a lo largo del proceso constitucional [...] El interés de Castro en el gobierno local no se limitó a su papel en la ANC y a los problemas de Bogotá: como político ya había apoyado la descentralización y las reformas del gobierno local en distintas etapas de su carrera política. (Velasquez Gavilanes, 2003, pág. 40)

Pedro Medellín en 1998 mencionó que el trabajo del gobierno de Bogotá en aquella época requería el entendimiento de una máxima restricción gubernamental que se derivaba de la incapacidad de las instituciones de desplegar acciones que atendieran las necesidades territoriales, del poco compromiso de la ciudadanía con las tareas de los gobiernos y de la pérdida de los contenidos gubernamentales en los ejercicios de gobierno (Medellín Torres, 1998, pág. 173). Lo anterior, sumado a una crisis global de ciudad, generó que uno de los retos de la nueva administración fuera establecer la conexión entre el cambio institucional, que por entonces vivía la ciudad, con una nueva perspectiva en torno a las políticas públicas que permitieran mejorar las condiciones de vida en el espacio público.

Otro de los desafíos que enfrentó el gobierno de Mockus fue el de manejar las nuevas relaciones de poder entre la administración distrital y la ciudadanía con base en la organización política de la ciudad en localidades y la inclusión de nuevos esquemas de participación ciudadana que tomaron fuerza durante esta época:

En la administración Mockus-Bromberg (1995-1997), bajo el “Plan de desarrollo distrital. Formar ciudad”, se dio un enfoque a la política de descentralización en el Distrito tendiente a fortalecer los canales de participación distrital y local, a través de la figura del ciudadano

como pieza clave para un esquema de democracia participativa. Desde este enfoque, la solución adecuada a los problemas de la ciudad y la correcta prestación de servicios públicos parten de la base de un esquema de veeduría y participación ciudadana en los dos niveles, que garanticen la creación de espacios para que el ciudadano, hasta cierto punto, pueda tener injerencia en las políticas públicas y decisiones que tome el gobierno de la ciudad. (Espinosa, 2010, pág. 23).

Por lo anterior, Antanas Mockus propuso como eje de trabajo acciones que configuraran el bienestar a la ciudad con miras a pensar a Bogotá como una ciudad viable. Esta es una de las razones por las cuales su Plan de Gobierno llevó por nombre “Formar Ciudad”, como lo menciona el Plan de Gobierno:

...podemos imaginar una Bogotá futura capaz de vincular más armónicamente capacidades y obras. Una ciudad perfecta en muchos detalles, con mucho más orden y con una organización global que facilite una coexistencia viable de los órdenes locales. Una ciudad donde la diversidad cultural sea cultivada a partir del reconocimiento y acatamiento de normas comunes de convivencia ciudadana (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1995).

Con esta visión de ciudad, Mockus y su equipo de trabajo tomaron elementos del modelo pedagógico de Bernstein, los discursos sobre la construcción de ciudadanía, la ética y el comportamiento humano se consolidaron imágenes orientadas al fortalecimiento de la civilidad y el sentido de pertenencia a través de prácticas de comunicación e interacción cotidianas. Alicia Eugenia Silva menciona “Para Mockus, Colombia, y en particular Bogotá experimentaban los efectos perversos de una “cultura del atajo”, en la cual los comportamientos individualistas e inmediatistas son favorecidos incluso cuando van en contra de la ley o del bien común.” (Silva, 2009, pág. 46). Con estos elementos, emerge un nuevo referencial cuya apuesta se concentró en generar una mayor cooperación entre la ciudadanía situándolos como actores fundamentales en el proceso de cambio de la ciudad.

Todo lo anterior se estructuró a través de acciones pedagógicas colectivas relacionadas con el cumplimiento de la ley, la inversión responsable de los recursos públicos, la recuperación del espacio público y de la solidez financiera y la confianza de la ciudadanía en el gobierno distrital. La consigna reafirmaba entonces que, para que la ciudadanía pudiera gozar de derechos, había que cumplir deberes

y enfatizó en que los asuntos públicos eran parte de lo colectivo (Silva, 2009). A propósito, Alicia Eugenia Silva (2009) afirmó: “Sin duda, esta nueva valoración de lo público como bien colectivo facilitó en gran medida que la ciudadanía aceptara como natural el énfasis en la recuperación del espacio público y la de la infraestructura urbana (...)” (Silva, 2009, pág. 13).

Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”

En el Plan de Desarrollo, Mockus menciona como una de sus prioridades “Fortalecer la autorregulación ciudadana: cultura ciudadana.” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998, pág. 2), para lo cual establece como estrategia transversal de la acción política a Cultura Ciudadana, la cual define 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”. (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998, pág. 3).

Para el logro de lo anterior, Mockus estableció cuatro formas de acción que se concentraron en i) modificación de comportamientos a través de la autorregulación ciudadana, la capacitación de funcionarios/as y el rediseño de algunos espacios urbanos; ii) construir colectivamente la imagen de ciudad; iii) impulso de la cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas; y iv) propiciar la participación ciudadana. Durante esta administración se destinaron cerca de \$158.547 millones de pesos, que representan el 3% del total del presupuesto del trienio para trabajar la estrategia de cultura ciudadana. Esto puede evidenciarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Prioridad cultura ciudadana durante el primer gobierno de Antanas Mockus

Prioridades Formar Ciudad	Estrategias	Metas	Proyectos Prioritarios	Presupuesto
i) Cultura Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, de la capacitación de funcionarios y del rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con los funcionarios. • Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura, y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confiera identidad ciudadana y sentido de pertenencia. • Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad. • Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la proporción de la población que acepta y cumple las normas que regulan la convivencia ciudadana. • Aumentar la proporción de la población que, al menos en algunos contextos, ayuda a través de medios pacíficos a lograr el cumplimiento de las normas. • Potenciar la capacidad de los ciudadanos para concertar fines comunes y dirimir conflictos en el marco de una imagen compartida de ciudad. • Enriquecer las formas de expresión, de comunicación y de interpretación de los habitantes, a través del carácter recreativo y formativo del arte y el deporte. 	<p>SECTOR CULTURA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorregulación ciudadana • Adecuación de contextos, creación, animación y remodelación de contextos de socialización • Escuelas de formación deportiva <p>SEGURIDAD CIUDADANA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualización normas de convivencia ciudadana - Código de Policía <p>SERVICIOS PÚBLICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agua no contabilizada <p>APOYO INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación para la generación y fortalecimiento de la cultura • Capacitación para el ejercicio de la veeduría ciudadana 	\$158.547 millones (3% del total)

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1995). La cifra del presupuesto de la estrategia fue modificada en 1995 por el Documento No. 3 del DAPD.

El principal encargado de Cultura Ciudadana fue Paul Bromberg como director del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y cabeza del sector Cultura, quien puede considerarse como el mediador de la política pública a través de la conciliación entre la imagen o el referencial establecido por el ejecutivo y las acciones concretas de gobierno realizadas en la ciudad con el diseño y la intervención pedagógica realizada en los distintos contextos de Bogotá orientados al cumplimiento de las normas.

El sector Cultura trabajó acciones sobre la autorregulación, los contextos de socialización y escuelas de formación deportiva, así como proyectos relacionados con el fomento al arte y la cultura. Adicionalmente, se fundó el Observatorio de Cultura Urbana, que tenía por objetivo “fomentar la investigación de las ciencias sociales sobre la cultura urbana local” (Bromberg, 2009) y que ha sido uno de los proyectos que ha continuado a lo largo de las administraciones distritales²².

²² Durante el gobierno de Peñalosa, el Observatorio se llamó Observatorio de Cultura Urbana, y se dedicó a revisar la gestión de la administración y su nivel de favorabilidad. En 2001 pasó a llamarse Observatorio de Culturas como parte de la Secretaría de Cultura, nombre que persiste hasta la actualidad.

Además de Cultura, el Plan de Desarrollo contempló la participación de los sectores de Seguridad Ciudadana, Servicios Públicos y el apoyo institucional a Hacienda y a la Veeduría como parte de los proyectos priorizados. El primero, encargado del cumplimiento de la norma a través del Código de Policía; el segundo se encargaría de trabajar a través de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado el proyecto de agua no contabilizada para racionar el uso del recurso hídrico y limitar las conexiones ilegales al sistema de acueducto. Finalmente, se planeó el apoyo institucional de Hacienda y la Veeduría en los procesos de fortalecimiento de capacidades en cultura tributaria y veeduría y control social.

Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno

Desde un plano más concreto, las acciones impulsadas por el gobierno estaban enfocadas en temas puntuales como reducir la tasa de homicidios, disminuir el índice de niños y niñas quemados con pólvora, bajar la tasa de accidentes viales por conducir bajo el efecto del alcohol, ahorro de agua debido al escaso suministro en la época, entre otros. Estos temas llevaron al alcalde a implementar junto a su equipo de gobierno en estrategias pedagógicas y de comunicación que tocaran a la ciudadanía en diferentes espacios y contextos. Algunas de ellas se describen a continuación:

Mitigación de la violencia, delitos contra la vida y la integridad y lesiones

- **Desarme ciudadano:** en 1995 cerca del 74% de los homicidios eran cometidos con armas de fuego por lo que una de las acciones estratégicas para disminuir la comisión de este tipo de delito contra la vida fue impulsar el desarme ciudadano. La estrategia presentó varios opositores, especialmente desde el gobierno y el ejército, pues a nivel nacional se venía impulsando la defensa de la población civil a partir de las Convivir. Sin embargo, contó con el apoyo de la Iglesia y de grandes empresarios como Sarmiento Ángulo y se invirtió una suma importante en campañas publicitarias para fomentar la entrega de armas a cambio de bonos redimibles por comida o regalos. Como logro de esta

campana se sensibilizó a la ciudadanía sobre la resolución pacífica de conflictos y, con la designación mediante decreto de la “Navidad Zanahoria” como espectáculo público se logró, entre 1995 y 1997 una reducción del 31,46% la tasa de homicidios con armas de fuego.

- **Reducción del consumo irresponsable de alcohol:** para la administración había una estrecha relación entre el consumo de alcohol y la violencia por lo que era necesario reducir el consumo de licor a través de iniciativas pedagógicas, estrategias de comunicación y restricciones jurídicas. En diciembre de 1995 se estableció, en el marco de la “navidad zanahoria” la restricción del horario de venta de alcohol entre la 1 y las 6 a.m. y que se acompañó con campañas educativas y espacios de deliberación sobre los riesgos del consumo de alcohol. Aquí se iniciaron campañas como “entregue las llaves”, “conductor elegido” y “saber antes de beber, uso responsable del alcohol”. Las muertes en accidentes de tránsito disminuyeron en casi el 30% entre 1995 y 1997.

- **Reducción de quemados con pólvora:** otro factor que debía ser atendido era la tasa de lesionados y muertos por el uso de la pólvora en la ciudad. Durante la navidad de 1993 se presentaron cerca de 262 casos de quemaduras con pólvora. Hacia finales de 1995 se buscó prohibir la venta de pólvora en Bogotá, que implicó fuertes críticas a la administración por tratarse de una tradición cultural popular. Esta restricción “se llevó a cabo como un proceso de formación de ciudadanía, una intervención pedagógica para cambiar un comportamiento colectivo que ponía en riesgo la vida de los bogotanos” (Silva, 2009, pág. 66). Para mitigar las consecuencias negativas de la restricción de la venta a los polvoreros se les ofrecieron alternativas laborales en programas distritales y se impusieron sanciones pedagógicas. Como resultado, esta medida redujo el índice de quemados con pólvora de 204 en 1994 a 68 en 1996.

Políticas de seguridad ciudadana y pedagogía en el espacio público

- **Transformación cultural de la Policía:** durante el gobierno de Mockus se buscó fortalecer el trabajo realizado por la Policía, que gozaba con un nivel de credibilidad bastante bajo en la ciudadanía. Durante esta administración se buscó el fortalecimiento de las capacidades de los agentes a partir de capacitaciones y formación académica en universidades de la ciudad en procesos que Alicia Eugenia Silva describe como “formación de formadores” para mejorar la cooperación y la relación entre la administración, la Policía Metropolitana y la ciudadanía.

- **Pedagogía para la recuperación del espacio público:** uno de los aspectos esenciales que caracterizaron las acciones de gobierno del primer gobierno de Mockus fue la intervención del espacio público, pues es el espacio en donde se es ciudadano/a. El gobierno distrital destino un gran recurso a la recuperación de parques, con la creación del Sistema Distrital de Parques, la reubicación de casetas y vendedores ambulantes y el retiro de vallas y pancartas que generaban contaminación visual.

Pero el aspecto innovador de esta administración estaría relacionado con el uso de actos simbólicos que permitieron mejorar el comportamiento en estos espacios, por lo que se contrató a cerca de 400 mimos para persuadir el respeto de las señales de tránsito y la sana convivencia en la calle, no arrojar basura y el buen uso de los pasos peatonales impulsando la autorregulación y la mutua regulación. Estas actividades fueron complementadas con la difusión en medios. Después de los mimos, se implementó el uso de tarjetas de aprobación y desaprobación que buscaban fortalecer la comunicación pacífica y la interacción entre los ciudadanos como herramienta de regulación mutua que permitió activar la participación de las personas para quienes el ejercicio de las políticas públicas les resultaba ajenas.

- **Recuperación de las finanzas de Bogotá:** a principios de los 90 se consideraba que Bogotá estaba al borde de la quiebra. Con el Estatuto Orgánico se dio paso a la conformación del marco

institucional que permitiría a Bogotá consolidar su política fiscal que, durante el gobierno de Mockus permitió comenzar a sanear las finanzas locales a partir de la consolidación de la “Cultura Tributaria”. Por ejemplo, este gobierno implementó la figura del auto avalúo catastral e impulsó la actualización de la información contenida en catastro para optimizar el recaudo vía impuesto predial. Así mismo, se amplió la base gravable de contribuyentes con la introducción del reteICA y se generó la capitalización de la Empresa de Energía de Bogotá.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

Siendo consecuente con la postura “anti-política” de Mockus, la administración tuvo un marcado distanciamiento con la política tradicional, el cual pudo evidenciarse con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* a través de un Decreto expedido por el entonces Alcalde Mayor, luego de vencerse el plazo legal para que el Concejo aprobara el Plan de Desarrollo. A propósito, Alicia Eugenia Silva (2009) comenta “Este acto de gobierno marcó la pauta de las relaciones entre la Alcaldía y la clase política de la ciudad al definir claramente el límite de las competencias del Ejecutivo y del Legislativo”. (Silva, 2009, pág. 76). Lo anterior le significó el apoyo de varios ciudadanos quienes se encontraban en desacuerdo con las prácticas clientelistas que habían predominado el ejercicio de la política nacional y local.

No obstante, según datos proporcionados por Alicia Eugenia Silva (2009), esta administración se caracterizó por utilizar las sesiones legislativas lograron resultados importantes: se contó con cerca del 40% de aprobación de proyectos de acuerdo presentados por la administración, que equivale a una relación de cerca de 20 por año, permitiéndose discutir en plenaria la mayoría de los proyectos prioritarios. Incluso, menciona Silva, se contó con un número mayor de proyectos de acuerdo presentados por el ejecutivo (158) que aquellos presentados directamente por los concejales (121). No obstante lo anterior, todo esto tuvo como consecuencia el “acoso jurídico” a varios de los funcionarios

de la administración por parte de los organismos de control, como lo menciona la autora “Tal vez no exista en la historia de la ciudad una administración más investigada por los organismos de control y a la que la ciudadanía haya considerado más transparente” (Silva, 2009, pág. 78)

Definición de Cultura Ciudadana en “Formar Ciudad”

Para la primera administración de Antanas Mockus Cultura Ciudadana se configuró a partir de tres variables: ley, moral y cultura como se evidencia a continuación en la *Figura 13*.

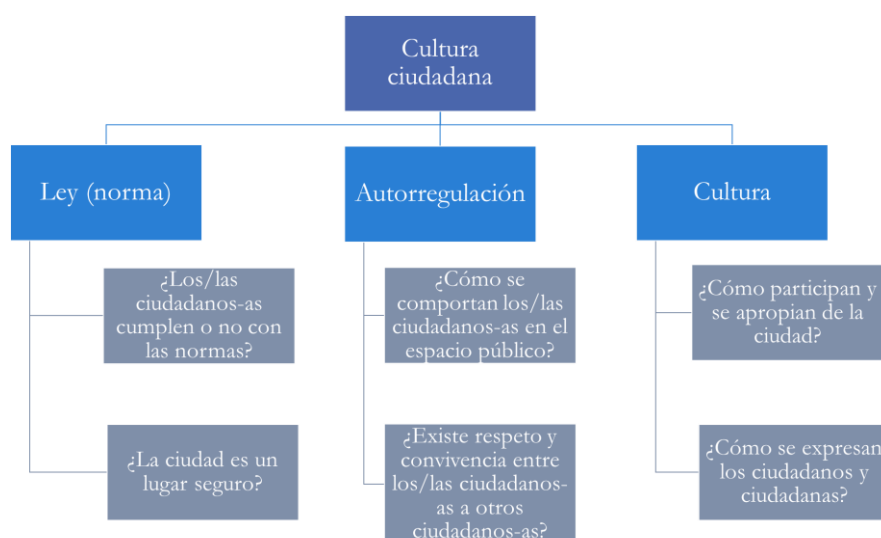


Figura 13. Cultura Ciudadana durante el Gobierno *Formar Ciudad* (1995-1998).

Fuente: Elaboración propia.

En lo relacionado con la **ley**, el plan de desarrollo buscó establecer si la ciudadanía cumplía o no con las normas y si la ciudad se configuraba como un lugar seguro para quienes la habitaban. La meta del plan era aumentar la proporción de la población que acepta y cumple las normas que regulan la convivencia ciudadana.

Con respecto a la **autorregulación**, se atendieron aspectos relacionados con el comportamiento de la ciudadanía en el espacio público y el respeto y la tolerancia como factores de convivencia. En consecuencia, una de las metas establecidas en el plan era aumentar la proporción de

la población que, al menos en algunos contextos, ayuda a través de medios pacíficos a lograr el cumplimiento de las normas.

Finalmente, sobre la **cultura** se enfocó en potenciar la capacidad de los ciudadanos para concertar fines comunes y dirimir conflictos en el marco de una imagen compartida de ciudad y en enriquecer las formas de expresión, de comunicación y de interpretación de los habitantes, a través del carácter recreativo y formativo del arte y el deporte, respondiendo a las preguntas sobre participación de la ciudadanía en el espacio público y las formas de expresión.

Pero con seguridad esto no hubiera podido conseguirse de no haber contado con acciones comunicativas eficientes en donde los medios de comunicación, como socios externos a la acción distrital, jugaron un papel determinante para la propagación de los resultados. Según Mockus (1999), un factor determinante que permitió multiplicar los efectos de las acciones de gobierno realizadas en el marco de Cultura Ciudadana fue la visibilidad que estas tuvieron. Más allá de campañas, los medios masivos presentaron resultados de las políticas públicas tangibles y perceptibles por la ciudadanía. Con lo anterior se logró consolidar el referencial presentado por Mockus como un símbolo de condensación. Así mismo, otros actores externos pertenecientes a grupos de interés terminaron sumándose al proceso, a pesar de las diferencias que en principio tuvieron con el gobierno distrital, como lo menciona Mockus:

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 (Mockus, 1999, pág. 12).

El Plan de Desarrollo Formar Ciudad tuvo también algunas críticas, sobre todo por no haber profundizado en la disminución de la pobreza que también era un problema que se presentaba en una ciudad que estaba en expansión y en donde se presentaban procesos de ocupación ilegal. Al terminar

la administración, la ciudad contaba con 32,4% de personas pobres y 6,1% indigentes. Así mismo, si bien se trabajaron políticas encaminadas a disminuir las lesiones personales y los delitos contra la vida, la ciudad no presentó avances notables en la disminución de los delitos contra el patrimonio, Suárez (2017) menciona que, para 1997, los hurtos callejeros aumentaron a 12.309. Sin embargo, Cultura Ciudadana logró trabajar sobre dos aspectos esenciales, como lo menciona Lariza Pizano (2003):

Por un lado, la necesidad de relacionar los sentimientos de pertenencia e identidad con el ejercicio activo de la ciudadanía y, por otro, la pertinencia de efectuar modificaciones en la administración de la ciudad... donde hay cultura ciudadana hay reglas de juego y límites respetados. Por parte del ciudadano hay reconocimiento de sus deberes; y por parte de los funcionarios, reconocimiento de los derechos de cada persona” (Pizano L. , 2003, pág. 38).

Así las cosas, a pesar de que seguían presentándose algunas situaciones problemáticas en la ciudad que fueron percibidas por ciertos grupos organizados, Cultura Ciudadana logró concentrar emociones que, como lo menciona Edelman (1985), generaron un consuelo simbólico para quienes no habían hecho hasta el momento parte del ejercicio de las políticas públicas, esto es, a los llamados espectadores o actores frecuentemente inactivos en las políticas públicas.

2.2 Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos (1998-2001)

En 1997, Enrique Peñalosa Londoño fue elegido Alcalde Mayor de la ciudad con cerca del 49% de los votos como candidato del movimiento cívico “Por la Bogotá que Soñamos”, luego de haberse lanzado durante dos ocasiones anteriores por el partido Liberal, siendo derrotado en las consultas del partido por Jaime Castro en 1991 y en las urnas por Antanas Mockus en 1994. Siguiendo el ejemplo de Mockus, la campaña de Peñalosa se caracterizó por acercarse al ciudadano “de a pie”, entregando volantes y andando las vías de la capital en bicicleta. Su victoria, aunque poco sorprendente, se dio en medio de un abanico de candidatos mucho más grande que el que había tenido que enfrentar

su antecesor²³. Sin embargo, las elecciones mostraron una marcada preferencia por el candidato por parte de los estratos más altos de la ciudad quienes consideraron a su rival más cercano, Carlos Moreno de Caro, un candidato de estratos bajos. La Revista Semana menciona:

Las encuestas mostraban lo que las elecciones se encargarían de ratificar después: que los partidarios de Moreno de Caro pertenecían principalmente a los estratos uno, dos y tres, mientras la ventaja de Peñalosa era mucho mayor entre los electores de los estratos cuatro, cinco y seis. La campaña, entonces, se convirtió en una carrera por impedir que Moreno de Caro llegara a la Alcaldía de Bogotá. (Semana, 1997)

Recibió la Alcaldía de manos de Paul Bromberg en enero de 1998, quien había asumido el cargo de Alcalde Mayor tras la renuncia de Antanas Mockus, en abril de 1997. La ciudad que recibió Peñalosa había mostrado resultados determinantes en torno a la generación de confianza y la formación de ciudadanía por lo que, dada su experiencia en temas de urbanismo, su gobierno se dedicó principalmente a reconstruir y recuperar los espacios físicos a través de obras que permitieran mejorar los lugares de encuentro entre la ciudadanía, pues mencionaba que parte de los comportamientos en el espacio público y los problemas de tolerancia obedecían a la mala calidad del entorno físico de la ciudad. Silva considera que estos dos periodos de gobierno fueron complementarios: “dicho de otro modo, si la aproximación de Mockus estaba relacionada con la “formación de ciudadanía”, la de Peñalosa giraba en torno de la “construcción de ciudad”. (Silva, 2009, pág. 93). Sin embargo, autores como Ceballos mencionan diferencias sustanciales entre ambos periodos, una de ellas es precisamente que el término Cultura Ciudadana no se menciona a lo largo de su plan de gobierno:

En efecto, ni el plan de desarrollo ni las políticas que implementó esta administración hacen referencia al concepto “cultura ciudadana”, ya que es reemplazado por lo que Peñalosa llama un modelo de ciudad pensado en función de la igualdad democrática, la integración social y la calidad de vida (Ceballos, 2004, pág. 153).

²³ Durante las elecciones de 1997 se presentaron 15 candidatos a la alcaldía de Bogotá, la mayor parte, inscritos como parte de movimientos ciudadanos. Dentro de ellos se encuentran Carlos Moreno de Caro, por el movimiento Defensa Ciudadana y apoyado por el partido Conservador; Antonio Galán, como parte del movimiento Cívico; Juan Carlos Flórez, del movimiento Ciudadanos en Formación; Enrique Vargas Lleras, partido Liberal; Rudolf Hommes; Jaime Castro; Gustavo Petro; Dimas Rincón; Carlos Ossa Escobar; Juan Diego Jaramillo; Helmer Zuluaga; Néstor García Buitrago; Édgar Montenegro y Harry Geithner.

En esa medida, poco se puede encontrar en términos de la implementación de mecanismos pedagógicos, aunque como lo menciona Silva (2009) “Peñalosa reconoció que la Alcaldía de Mockus fue crucial para sensibilizar a los bogotanos, es decir, para volverlos receptivos al cambio y a la innovación” (Silva, 2009, pág. 95); sin embargo, queda claro que más allá de las estrategias pedagógicas, Peñalosa buscó esta innovación en la adecuación de entornos por lo cual, si bien algunos autores como Silva (2009) y Pizano (2003) reconocen una complementariedad en las políticas públicas emprendidas en estas administraciones, también debe mencionarse que hay diferencias metodológicas y conceptuales cruciales que pueden evidenciarse en el abordaje del plan de desarrollo y en las acciones de gobierno.

Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Todos Queremos”

Enrique Peñalosa, en su Plan de Desarrollo 1998-2001 ‘Por la Bogotá que queremos’, orientó las acciones de política pública hacia la transformación física de la ciudad. Una acción estratégica era la recuperación del espacio público que permitiera generar mejores condiciones en la calidad de vida, en los comportamientos ciudadanos, en la gobernabilidad y en el sentido de pertenencia urbano. En el documento aprobado por el Concejo, Peñalosa menciona que la base del Plan es la dimensión social y el componente ambiental, en donde se concentrarían los recursos de inversión pública, la cual ascendió a \$13.545.528 millones de pesos corrientes de 1998. Lo anterior, a través de siete prioridades: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicio, seguridad y convivencia y eficiencia institucional.

Sin embargo, Peñalosa concentró gran parte de sus acciones de gobierno en ejercicios de recuperación del espacio público y en la construcción de infraestructura física que permitiera generar mejores condiciones en la calidad de vida, en los comportamientos ciudadanos, en la gobernabilidad y en el sentido de pertenencia urbano. En el siguiente cuadro (Cuadro 4) se relacionan algunos de los

programas incluidos en el Plan de Desarrollo que pueden relacionarse con la estrategia de Cultura Ciudadana emprendida durante el primer gobierno de Mockus.

Cuadro 4. Programas relacionados con Cultura Ciudadana durante el gobierno de Enrique Peñalosa – Por la Bogotá que queremos.

Prioridades Por la Bogotá que queremos	Programas	Metas	Sectores involucrados	Presupuesto
i) Desmarginalización	Ampliación del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva: construcción de parques e instalaciones adecuadas para el desarrollo de actividades recreativas, deportivas y culturales y obras para recuperar andenes y mejoramiento de fachadas.	Construir 50 parques de barrio y 50 canchas múltiples en barrios marginales; arborizar 100 Km de ejes viales y 20 Hás de parques barriales. Construir 3.300 m de vías peatonales y 2.300 m2 de espacios comunales.	<ul style="list-style-type: none"> Cultura, recreación y deporte Tránsito, transporte obras viales 	\$23.328 millones (0,17% del total)
iii) Ciudad a Escala Humana	Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público: renovación de elementos urbanísticos que permitan el uso y disfrute de los espacios públicos y garanticen la reanimación de los corredores peatonales	Mantener 190 Km2 de espacio público; construir 250 mil m2 de espacio público; construir 9,500 m2 de puentes peatonales y mantener 100; fomentar el traslado de 20mil vendedores ambulantes; dotar 4 grandes bibliotecas y adecuar 19 bibliotecas y espacios culturales.	<ul style="list-style-type: none"> Educación y Bienestar Social Salud y Gobierno Medio ambiente y Cultura Recreación y Deporte 	\$278.252 millones (2,05% del total)
	Recuperación, mejoramiento y ampliación de parques, infraestructura recreativa, deportiva y ecosistemas estratégicos: constitución de un Sistema Distrital de Parques que armonice los niveles barrial, local, zonal, distrital y metropolitano y el fortalecimiento y conservación de la estructura ambiental	Construir 6 parques urbanos y rurales; Dotar y mejorar 385 parques metropolitanos, deportivos y barriales; arborizar 400 Km de ejes viales; empadrazar 334 Há del relleno sanitario y recuperar una cantera de Suba		\$550.774 millones (4,1% del total)
	Administración del espacio público y de la infraestructura recreativa: estructuración de mecanismos efectivos para la recuperación del espacio público y el mantenimiento de las zonas de conservación y recreación.	Aumentar la capacidad de las administraciones distrital y local y de la comunidad para administrar escenarios deportivos y el espacio público en general		\$97.031 millones (0,71% del total)
iv) Movilidad	Fortalecimiento del manejo del tráfico: Ordenar y agilizar el flujo vehicular mediante acciones orientadas a aumentar el cumplimiento de las normas básicas de tránsito y fortalecer tecnológicamente el manejo del tráfico.	Hacer la señalización informativa a 3 mil Km de vías y demarcación de 3500 Km/carril. Poner en marcha tres centros de control; instalar 40 detectores automáticos de infractores a las normas de tránsito.	<ul style="list-style-type: none"> Servicios públicos y Tránsito, transporte obras viales 	\$132.978 millones (0,98% del total)
vi) Seguridad y convivencia	Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana: fortalecimiento del Concejo Distrital de Seguridad; mejorar la calidad del servicio de la Policía con capacitación y aumento del pie de fuerza; fortalecer la policía carcelaria	Asignar a la MEBOG 1.500 equipos de comunicación, 200 motos y 200 vehículos; reestructurar y fortalecer 130 CAI. Capacitar alrededor de 4.500 agentes. Construir y poner en operación centros de recepción transitoria, ampliar la cárcel distrital y modernizar inspecciones de policía	<ul style="list-style-type: none"> Educación y Bienestar Social Salud y Gobierno Medio ambiente y Cultura Recreación y Deporte Servicios Públicos y Tránsito, transporte obras viales Concejo y organismos de control 	\$76.777 millones (0,57% del total)
	Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía: actualización normativa y legal; consolidar una relación solidaria entre las autoridades y la ciudadanía con los frentes locales de seguridad.	Crear 2.000 frentes locales de seguridad y presentar el proyecto de Código de Policía a consideración del Concejo Distrital		\$6.848 millones (0,05% del total)
	Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana: reducción de la violencia intrafamiliar; impulso del cumplimiento de normas de tránsito, espacio público y aseo; espacios para la convivencia ciudadana	Fortalecer 1.500 Comités de Conciliación y crear 12 comisarías de familia. Realizar talleres de prevención del uso y abuso del alcohol y otras drogas; atender 5 mil jóvenes de pandillas o bandas. Vincular 1.500 organizaciones comunitarias a programas de acción comunal y de convivencia ciudadana		\$150.928 millones (1,1% del total)
	Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público: promover la apropiación del entorno, la adecuada utilización y el mantenimiento de elementos urbanísticos y el fomento a actividades que comprometan la capacidad para disfrutar y compartir la ciudad	Desarrollar programas recreo deportivos, festivales, eventos, encuentros, escuelas de formación y jornadas de ciclovía. Realizar 1.100 eventos culturales.		\$105.482 millones (0,78% del total)

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998)

Como se evidencia, si bien Peñalosa no contó con ninguna estrategia denominada Cultura Ciudadana, trabajó estrategias de convivencia que pueden asociarse con este tema:

- Con la intervención del espacio público en sectores de la ciudad que han contado con procesos de poblamiento ilegal Peñalosa implementó la prioridad de “Desmarginalización”, en donde incluyó infraestructura física, social y comunitaria. Se destaca el programa de ampliación del espacio público y de la infraestructura recreo deportiva en zonas marginales, que puede articularse con Cultura Ciudadana porque busca el mejoramiento de espacios de confluencia de las personas.
- Con la prioridad “Ciudad a Escala Humana” Peñalosa profundizó en la necesidad de incrementar la calidad y cantidad del espacio público para las y los bogotanos, que es considerado el lugar en donde se comparte la ciudad, y fortalecer la vida común en la ciudad.
- Respecto a la movilidad, Peñalosa buscó hacer más eficiente a la ciudad con un sistema de transporte de calidad más eficiente y confiable. En esta estrategia se identifica el programa de Fortalecimiento del manejo del tráfico, que desde su definición, busca ordenar y agilizar el flujo vehicular mediante acciones orientadas a aumentar el cumplimiento de las normas básicas de tránsito y fortalecer tecnológicamente el manejo del tráfico. Sin embargo, las metas relacionadas con este programa evidencian un enfoque meramente físico de señalización, dejando por fuera el ámbito pedagógico.
- En la prioridad de Seguridad y Convivencia el gobierno distrital buscaba prevenir y sancionar los comportamientos que afectan de manera negativa la convivencia en la ciudad a través de ejercicios orientados a la construcción de relaciones entre los individuos “en el marco de los beneficios recíprocos y que protejan la vida, honra, y bienes de los miembros de la sociedad” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998, pág. 25). Con esto, esta estrategia podría

considerarse la más cercana a Cultura Ciudadana porque busca promover la tolerancia y el respeto, la solidaridad y el compromiso con la ciudad.

En esta prioridad del gobierno se destacan tres programas compatibles con cultura ciudadana:

- i) la cualificación y el fortalecimiento institucional principalmente en lo referente a la cualificación de los agentes en temas de derechos humanos, participación comunitaria, conciliación, entre otras;
 - ii) desarrollo normativo, desde la perspectiva del fortalecimiento de las normas establecidas en el Código de Policía y de Tránsito así como en ubicar al ciudadano como un agente colaborador del proceso de vigilancia de la ciudad a través de los frentes locales de seguridad;
 - iii) promoción de la compromiso para la convivencia ciudadana, en la que se busca fortalecer los espacios disponibles a la ciudadanía para mitigar la violencia intrafamiliar , el cumplimiento de las normas de tránsito, espacio público y aseo con procesos pedagógicos y el fomento de la ciudad para generar sentido de pertenencia a través del apoyo de prácticas culturales, artísticas y de comunicación “para crear solidaridad y conciencia ciudadana y reabrir los vasos comunicantes para la convivencia en Bogotá” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, 1998, pág. 27).
- Finalmente se considera también el programa de aprovechamiento del tiempo libre, el cual consistía en fortalecer actividades culturales, artísticas y deportivas a través del desarrollo de programas recreo deportivos, festivales, eventos, encuentros, escuelas de formación y jornadas de ciclovía.

Considerando los programas señalados anteriormente, el gobierno de Peñalosa destinó cerca del 10,5% del presupuesto para las estrategias que podrían articularse con Cultura Ciudadana. Sin embargo, este rubro es significativamente mayor al destinado durante el gobierno de Mockus porque

gran parte del presupuesto estuvo orientado a temas de construcción de infraestructura, que es mucho más costoso en términos presupuestales que las estrategias pedagógicas. Ahora bien, si se tienen en cuenta únicamente los rubros que implican acciones pedagógicas y ciudadanas, este rubro desciende a menos del 3%²⁴.

Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno

Dentro de las acciones realizadas por la administración de Peñalosa pueden destacarse aquellas relacionadas con la movilidad y, principalmente, la recuperación del espacio público.

Medidas de movilidad

Siguiendo con el propósito de recuperar el espacio público, una de las acciones en materia de movilidad más evidentes de este gobierno fue el desincentivo del uso del carro particular mediante el fortalecimiento del transporte público y la ampliación y recuperación del espacio público.

- **Pico y Placa** fue la medida más sonada en este aspecto, que consistía en restringir la circulación de los automotores en horas pico. Sin embargo, Silva (2009) menciona que esta medida le valió numerosas críticas, entre otras porque los medios y las y los ciudadanos consideraban que la ciudad debía implementar la construcción de vías mucho más amplias e incluso autopistas elevadas, tal y como lo recomendó JICA en un estudio. Sin embargo, el gobierno consideró que esto no implicaba necesariamente una solución al problema entre otras cosas porque eran medidas costosas en términos financieros y ambientales y las finanzas de la ciudad aun no estaban listas para invertir en esa escala.

²⁴ Este porcentaje se calculó teniendo en cuenta los proyectos de fortalecimiento del manejo del tráfico, la promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana y el uso del tiempo libre que suman en total \$389.388 millones de pesos.

- **Día Sin Carro:** en el año 2000 se instauró su primera versión por iniciativa del alcalde que contaba con una restricción total de transporte particular, con lo que se demostró que la ciudad podía hacer uso eficiente del transporte público. Esta medida, como lo evidencia Silva (2009) tuvo además impactos positivos en términos ambientales y de seguridad vial y fue ampliamente aceptada en la sociedad, situación que se manifestó en una consulta popular en la que se decidió, con el 63% de votos a favor, realizarlo una vez al año.

- **Transmilenio:** De otra parte, como estrategia para que la ciudadanía se concientizara sobre la importancia del transporte público, la administración consideró la implementación de un Sistema Integrado de Transporte. Inicialmente se pensó en la construcción de un metro, pero, dada la situación financiera de la ciudad y las recomendaciones realizadas por expertos, finalmente se consolidó el Transmilenio como eje articulador del transporte público de la ciudad. La primera troncal fue realizada en la Avenida Caracas, la cual era de alto significado simbólico para la ciudad, toda vez que concentraba un alto número de rutas, pero también las situaciones problemáticas percibidas por la ciudadanía en cuanto al desorden, los accidentes viales, entre otros, así como la llamada guerra del centavo, que generaba desorden y cierta anarquía en cuanto al cumplimiento de las normas de tránsito. Así las cosas, en el año 2000 se inauguró la primera línea de Transmilenio.

Seguridad y convivencia

En cuanto la seguridad, Peñalosa trabajó sobre dos aspectos: el primero lo físico, el segundo la relación entre la Policía y la ciudadanía.

- **Embelllecimiento de la ciudad:** Frente al primero, el gobierno sustentó varias de sus propuestas desde el embellecimiento de la ciudad a partir de la “teoría de las ventanas rotas”²⁵ que

²⁵ Desarrollada en el marco de la política de Cero Tolerancia frente a la criminalidad en la ciudad de New York, esta teoría fue propuesta en los 80 por George Kelling y James Wilson en la que mencionaban que la criminalidad se podía enfrentar a partir del

relaciona el contexto físico con los comportamientos de la ciudadanía. Esto fue trabajado a partir de proyectos como Obras con Saldo Pedagógico, creado en 1995, para el desarrollo de obras físicas por parte de la comunidad que incluyeron, entre otras, el desarrollo de actividades en las fachadas de las casas de las zonas marginales de la capital, la construcción de salones comunales y la recuperación de parques y plazoletas.

- **Misión Bogotá:** teniendo en cuenta las situaciones de seguridad de la ciudad, Peñalosa creó en 1998 el proyecto Misión Bogotá, que buscó la preservación del espacio público a partir de la vinculación de jóvenes que realizaban labores de guías cívicos. Estos jóvenes tenían la característica de ser población vulnerable y contaron con una oportunidad de trabajar con el distrito. Respecto a la relación de la Policía con la ciudadanía, se creó la Policía Comunitaria que contó con una imagen favorable por parte de la ciudadanía pues eran los policías cercanos a la comunidad que conocían de primera mano los principales problemas de los barrios.

- **Plan desarme y hora zanahoria:** Peñalosa continuó, sin estar muy de acuerdo, con la política de desarme ciudadano los fines de semana y la hora zanahoria. Esta última se dio en parte por la presión ejercida por la ciudadanía y los medios, quienes reclamaron la medida luego de que fue derogada por la administración distrital y sobre la cual, los resultados fueron contundentes. Según Silva (2009) con el levantamiento de la medida, se incrementaron los accidentes de tránsito y muertes violentas relacionadas con el consumo de alcohol.

- **Restricción a la venta de pólvora:** Peñalosa continuó con la restricción de venta de pólvora en la ciudad que había sido emprendida por Mockus en la administración anterior disminuyendo de manera considerable las personas quemadas con pólvora, especialmente niños y niñas.

control al deterioro urbano pues una ventana rota o paredes con grafiti incitan al vandalismo. Así, el entorno físico determinará el comportamiento de las personas pues una buena infraestructura genera comportamientos de cuidado y sentido de pertenencia.

Ordenamiento de la ciudad y seguimiento a políticas públicas

Su interés en darle una mejor mirada a la ciudad y sacarla de la percepción de “caos” llevó al exalcalde Peñalosa a implementar estrategias de construcción, remodelación y apropiación del espacio público. En su gobierno donde se da un giro a la planeación urbana con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que buscaba desde la normatividad generar apropiación por el espacio urbano, como lo menciona Larisa Pizano:

El POT tiene como objetivos modificar los patrones de desarrollo de la ciudad considerando la necesidad de hacer de los edificios públicos elementos estructurantes de la misma, de promover nuevas y más exigentes normativas de renovación urbana, de responder a la necesidad de los peatones y de proteger, cualificar y rescatar los elementos patrimoniales con el objetivo de fortalecer la memoria urbana, entre otros (Pizano L. , 2003, pág. 53).

En cuanto a la gestión de conocimiento, el Observatorio de Cultura Urbana, gestión de la administración Mockus, se transformó a la Oficina Asesora de Investigaciones de Ciudad y, a diferencia del anterior gobierno, buscaba principalmente medir el impacto en la opinión pública de las acciones del gobierno.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

A diferencia de Mockus, Peñalosa contó con algunas tensiones con el Concejo de la ciudad, organismo que incluso realizó un llamado para realizar una revocatoria del mandato del burgomaestre. Esto significó que el entonces alcalde tuviera que ceder ante algunas presiones clientelares, como lo menciona Silva (2009) “A este respecto, Peñalosa aceptó haber nombrado a algunos “recomendados” de bajo nivel, así como tener en cuenta como criterio para la selección de la terna de candidatos para las Alcaldías Locales la relación entre estos y algunos concejales” (Silva, 2009, pág. 112). Mockus, en entrevista para El Tiempo mencionó que haber sido flexible con el Concejo le valió una serie de presiones extra, situación que no ocurrió durante su administración (El Tiempo, 1998).

En cuanto a la presentación de proyectos de Acuerdo, esta cifra se redujo en 20% en comparación con la cifra presentada durante el gobierno anterior y la cifra de proyectos aprobados cayó al 29%, lo que significa que, de 124 proyectos presentados por la administración, fueron aprobados 36.

Definición de Cultura Ciudadana en “Por la Bogotá que queremos”

En el discurso de Enrique Peñalosa, “... las semillas culturales del civismo solo crecerían si de manera paralela se desarrollan cambios físicos y sociales en la estructura urbana, de tal forma que se fortalezca el sentido de pertenencia para con la ciudad” (Pizano L. , 2003, pág. 46). Lo anterior se constituye como una de las diferencias fundamentales con Mockus para quien era determinante generar un sentido de apropiación por la ciudad a partir de la pedagogía.

A propósito, Larisa Pizano (2003) menciona que en este plan de gobierno, Peñalosa “...establece una relación entre la existencia de unos nuevos principios organizativos y estéticos del espacio bogotano, con la formación de un nuevo ciudadano, caracterizado por poseer un sentido de responsabilidad con el planteamiento de propuestas de acción política para solucionar los problemas comunes” (Pizano L. , 2003, pág. 47), esto se constituye en símbolos visibles de los nuevos valores y las nuevas conductas requeridas para el comportamiento cívico.

Así las cosas, en su preocupación por construir ciudad desde lo físico, puede decirse que los puntos generales del trabajo realizado durante la administración de Peñalosa se concentran en la renovación urbanística de los escenarios de la ciudad y del espacio público y en trabajar sobre la seguridad y los comportamientos ciudadanos a partir de la generación de igualdad de condiciones para vivir la ciudad en la ciudad; esta relación se muestra en la *Figura 14*.

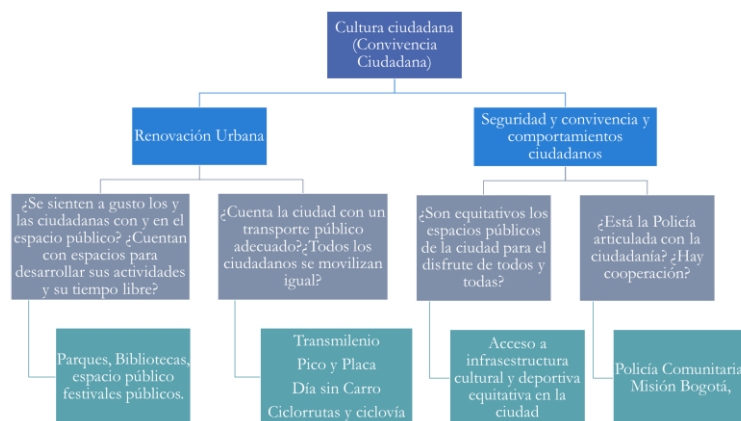


Figura 14. Cultura ciudadana durante el gobierno *Por la Bogotá que queremos* de Enrique Peñalosa (1998-2001).

Fuente: Elaboración propia.

Las acciones emprendidas por Peñalosa si bien pueden equipararse en algunos casos con la Cultura Ciudadana del primer gobierno de Mockus, no contemplaron la necesidad de continuar con mecanismos de educación ciudadana, particularmente respecto al cumplimiento de la norma y el buen comportamiento, salvo por algunas de las funciones que tenían a cargo las personas que hacían parte de Misión Bogotá. Alicia Eugenia Silva (2009) menciona que Misión Bogotá es comparable con los mimos usados por Mockus durante su administración, pero es necesario precisar que estos últimos tuvieron implícita una estrategia de comunicación silenciosa para educar en el buen uso del espacio público, mientras que los guías cívicos que hacían parte de Misión Bogotá hicieron parte de una estrategia para reducir los niveles de delincuencia en las calles de la ciudad.

El aspecto más visible de la administración Peñalosa fue, sin duda, la renovación urbana que se dio en Bogotá, en donde se crearon y adecuaron parques públicos, construcción de ciclorrutas, bibliotecas y su apuesta con la movilidad y el sistema integrado de transporte con el Transmilenio y estrategias de recuperación del espacio físico de la ciudad que por entonces estaba en manos de los vendedores ambulantes y los carros. Estas acciones significaron avances importantes que fueron evidenciados por la ciudadanía de manera física y tangible, aunque en principio el entonces alcalde no

resultó tan popular: en 1998 el periódico El Tiempo mencionaba “Un sondeo hecho con el Opinómetro señala que el alcalde no ha llenado las expectativas del 76,07 por ciento de los encuestados y el 72 por ciento no votaría por él de nuevo.” (El Tiempo, 1998).

Luego de la revisión de algunas de las acciones de gobierno emprendidas en este periodo, se reconoce un impacto sobre la “cultura urbana” y la “convivencia ciudadana” a partir de referentes colectivos que se desprenden de lo físico; una ciudad bonita genera sin duda una apropiación del entorno por parte de la ciudadanía, pero debe entenderse que en esencia es sustancialmente distinto, por lo que Cultura Ciudadana se puede ubicar desde una posición tangencial en este gobierno.

2.3 Segunda administración de Antanas Mockus – Bogotá, para vivir todos del mismo lado (2001-2004)

En octubre del año 2000 Antanas Mockus es elegido nuevamente como alcalde la ciudad, esta vez como candidato por la Alianza Social Indígena – ASI con el 45% de los votos superando a María Emma Mejía, que se ubicó en el segundo puesto. Durante este periodo, Mockus se dedicó a lo que él mismo llamaría en el slogan de su campaña construir sobre lo construido, pues “no solo reanudó el trabajo en varios frentes de su primera administración, lo cual era previsible en alguna medida, sino que, además, les dio continuidad a varios proyectos de la administración de Peñalosa y conservó en sus cargos a algunos miembros del equipo de gobierno de este”. (Silva, 2009, pág. 118)

En la segunda Administración Mockus se planteó un programa de gobierno desde la necesidad de atender las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos de Bogotá bajo un enfoque de justicia social y productividad. Sin embargo, el eje fundamental del Plan de Desarrollo propuesto por Mockus en su segunda gestión continuó teniendo como fundamento la idea de cultura ciudadana que versó, entre otras cosas, en ciertos valores para orientar la ejecución del Plan como el respeto por las personas, la ley y lo público, la vocación de servicio, la honradez y la transparencia, la búsqueda de armonía entre ley, moral y cultura, la equidad y la solidaridad.

Dentro del Plan, Mockus incluyó políticas generales del Plan de Desarrollo en donde mencionó la participación ciudadana como eje central del plan y resaltó la necesidad de priorizar a los niños y niñas, la perspectiva de género y la inclusión de las mujeres en los procesos de ciudad e incluyó enfoque diferencial desde la diversidad regional, étnica y cultural. Estas políticas evidenciaron nuevos componentes en la ya conocida Cultura Ciudadana ampliando, en alguna medida, su alcance haciendo explícita la participación democrática y el trabajo con población vulnerable y con minorías, buscando ajustar la política pública a las dinámicas del contexto de la ciudad²⁶.

Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”

En el Plan de Desarrollo de la segunda administración de Antanas Mockus, reapareció la cultura ciudadana como uno de los objetivos del gobierno distrital y que contribuiría a dar cumplimiento al objetivo general que era “avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la Ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado”. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001)

Mockus estructuró el Plan en siete objetivos: Cultura Ciudadana, Productividad, Justicia social, Educación, Ambiente, Familia y niñez y Gestión pública. El primero de ellos, Cultura Ciudadana, estuvo orientado a la generación de acciones encaminadas a la autorregulación de las y los ciudadanos, pero también a fortalecer la manera en la que las personas se comunican entre sí en el espacio público apuntándole al fortalecimiento de la tolerancia; como lo define el Plan de Desarrollo el objetivo buscaba “Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir

²⁶ Como parte de las políticas de esta estrategia, además de la autorregulación y el cumplimiento de normas y acuerdos, Mockus incluye la prioridad a proyectos dirigidos a personas de reciente migración a la ciudad. Especialmente, durante los primeros años del siglo XXI Colombia presentó altas tasas de desplazamiento forzado a causa del recrudecimiento del conflicto armado así que la ciudad comenzó a poblarse de personas de todas las regiones por lo que este asunto debía hacer parte de la agenda pública distrital.

acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001).

Cultura Ciudadana contó con el 3,9% del total del recurso dispuesto para este gobierno, equivalente a 517.770 millones de pesos de 2001²⁷, y se estructuró en tres estrategias para el desarrollo del objetivo: i) impulsar el cumplimiento de normas; ii) propiciar cultura democrática y iii) propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos. Como se evidencia en el Cuadro 5, más de la mitad del recurso para el objetivo de Cultura Ciudadana estuvo orientado al fortalecimiento del cumplimiento de la norma (53,5%), particularmente en los procesos de reducción en delitos que atentan contra las personas y el patrimonio económico a través del programa La Vida es Sagrada, que equivale al 34,8% de la estrategia. Así mismo, otro porcentaje considerable lo tuvo la estrategia de comunicación ciudadana, encaminada a ampliar la participación y la oferta cultural del distrito (41,1%).

Cuadro 5. Programas del objetivo Cultura Ciudadana

Estrategia	Programa	Metas	Proyectos Prioritarios	Presupuesto
i) Impulsar el cumplimiento de normas	Apreciar las normas y admirar lo bueno	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del número de personas que acatan las normas básicas de convivencia Incremento de personas que no justifican las transgresiones de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo código de Policía Normas Prioritarias Medición de Cultura Ciudadana 	\$71.098 millones 13,7% del objetivo <i>(0,53% del plan)</i>
	Vida Sagrada	<ul style="list-style-type: none"> Avance en el desarme general por vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos Reducción del promedio de muertes violentas diarias Reducción anual en el número de delitos: lesiones personales, hurtos a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales Aumento de la percepción de seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> Protección ciudadana Intervención en zonas críticas de Solución de conflictos 	\$179.940 millones 34,8% del objetivo <i>(1,36% del plan)</i>
	Aportar de buena gana	<ul style="list-style-type: none"> Incremento en el número de personas que conocen y confían en el uso de los recursos públicos Incremento de número de personas y organizaciones que aportan voluntariamente al desarrollo del plan Incremento de personas que colaboran con el uso responsable de los subsidios 	<ul style="list-style-type: none"> Información tributaria Fortalecimiento de los sistemas de recaudo Cultura de la afiliación 	\$25.979 millones 5% del objetivo <i>(0,19% del plan)</i>

²⁷ El total del presupuesto de esta administración fue de 13.208.287 millones de pesos según cifras del Plan de Desarrollo

ii) Propiciar cultura democrática	Procedimientos para decidir	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores 	<ul style="list-style-type: none"> Participación ciudadana Canales democráticos Pactos sociales 	\$18.147 millones 3,5% del objetivo (0,13% del plan)
	Organizarse para influir y para aprender		<ul style="list-style-type: none"> Organización ciudadana Proyectos asociativos 	\$10.006 millones 1,9% del objetivo (0,07% del plan)
iii) propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos.	Comunicar vida y jugar limpio	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación y democratización de la oferta cultural, ambiental, recreativa y deportiva de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> Cultura local y metropolitana Parques sostenibles Deporte y recreación para todos 	\$212.600 millones 41,1% del objetivo (1,60% del plan)

Fuente: Elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001)

Esta estructura permite evidenciar una transformación en el alcance del concepto original propuesto durante el primer gobierno de Antanas Mockus, en el cual las estrategias apuntaban de manera explícita a las variables de ley, moral y cultura; con respecto a la participación ciudadana, durante Formar Ciudad, esta se concentró esencialmente en procesos de veeduría y control y en ejercicios comunitarios como Obras con Saldo Pedagógico. En este segundo periodo, por el contrario, Mockus partiendo de la premisa de construir sobre lo construido incluye el uso de los espacios públicos, tejiendo dentro de Cultura Ciudadana las acciones de gobierno realizadas por Peñalosa y habla, por primera vez, de cultura democrática. Además, es posible identificar una mayor propensión a la participación de los gobiernos locales en el marco de Cultura Ciudadana que, a diferencia de su primera administración, se hace mucho más explícita.

Así mismo, se hace mucho más enfática la intención de realizar mediciones sobre Cultura Ciudadana, buscando impulsar el seguimiento y la evaluación de esta estrategia de gobierno como mecanismo de la difusión de resultados. Como se menciona en la página web del Observatorio:

La necesidad de contar con información sistemática y consistente y con un conocimiento más sólido en materia de cultura ciudadana condujo al equipo de gobierno a incluir, dentro de los proyectos prioritarios de esta Administración, el diseño y la aplicación de un sistema de medición que permitiera, por una parte, cuantificar las metas relativas al cumplimiento

de las normas, el pago de impuestos, el uso responsable de subsidios y el fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad, y por otra, medir de manera más objetiva el impacto de los programas adelantados por la Administración Distrital, desarrollando para este fin la Encuesta de Cultura Ciudadana 2001. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2017)

Esta quedó en manos del Observatorio de Culturas y a partir de aquí se comenzó a aplicar la Encuesta Bienal de Culturas que estaba a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, cuya primera versión fue construida con base en los indicadores de metas establecidos en el Plan de Desarrollo.

Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno

En concordancia con el Plan de Desarrollo, durante la administración de Mockus se adelantaron diversas acciones que permitieran dar continuidad a los distintos programas y proyectos que se realizaron en las dos administraciones previas. Continuando con las prioridades sobre la protección a la vida, la autorregulación y la regulación mutua, se sumaron acciones en temas de espacio público y movilidad. A continuación, se presentan algunas de las acciones de gobierno emprendidas por esta administración.

Seguridad y convivencia

- **Código de Policía:** Una de las prioridades de la segunda administración de Mockus fue lograr el nuevo Código de Policía de Bogotá. Tras el fracaso en su primer gobierno de convencer al Concejo de la ciudad de su necesidad para mejorar la convivencia en la ciudad, en esta administración se dejó claro que este instrumento era necesario porque la ciudad se había transformado, por lo menos en términos de su infraestructura, de manera sustancial. Así las cosas, Mockus menciona que la propuesta presentada recogía los principales aprendizajes sobre el programa de Cultura Ciudadana y sobre cultura democrática. Aunque fue aprobado, este no tuvo mayor impacto en la ciudad, como lo

menciona Silva (2009) “...su impacto se limitó a ser motivo de orgullo para quienes lo tramitaron” (Silva, 2009, pág. 122).

• **La Noche de las Mujeres:** Siguiendo con el enfoque pedagógico tradicional de Mockus, una de las acciones de esta administración, que se conformó como un experimento pedagógico para generar conciencia sobre la violencia en la ciudad, fue la Noche de las Mujeres en la que las mujeres se tomaron la ciudad para que los hombres se dedicaran al cuidado doméstico. Como resultado de la medida, durante la noche de las mujeres se presentó una reducción determinante en las muertes violentas por homicidio o accidentes de tránsito dando como resultado 1 sola muerte violenta y, como lo menciona Silva (2009), en 2002, el 52% de las mujeres manifestó tener una mayor sensación de seguridad con esta medida.

• **Hora Zanahoria:** Respecto a la continuidad con su primer gobierno, se continuó con la Hora Zanahoria, que tuvo como efecto secundario la proliferación de la rumba clandestina en “clubes privados”. Aunque este fenómeno generó alertas en los medios y en algunos grupos de ciudadanos, lo cierto es que la segunda administración de Mockus implementó la Hora Optimista, que amplió el horario de la rumba en la ciudad hasta las 3:00 a.m. en 2002. Esta acción se consolidó como un “premio” al buen comportamiento de la ciudadanía frente a la preservación de la vida y el autocuidado, que fueron los fines últimos de la estrategia implementada en 1995. Sobre sus resultados, Alicia Eugenia Silva menciona:

La historia de la Hora Zanahoria muestra, de cierta manera, que la regulación legal, por sí sola, no basta para introducir cambios sociales significativos, y que lo que puede hacer una política pública más exitosa es lograr su apropiación moral y cultural. Así pues, la Hora Optimista fue presentada como un reconocimiento a los avances en autorregulación ciudadana, pero también como un mecanismo para debilitar los espacios de ilegalidad que la restricción había generado. (Silva, 2009, pág. 130)

Otra de las acciones que continuó durante este gobierno fue el desarme y la prohibición de la pólvora. Durante este periodo se creó la Consejería de la Vida Sagrada encargada de coordinar

programas para aumentar el respeto por la vida por lo que jugó un rol fundamental en el proceso de desarme voluntario en la ciudad en donde se vincularon además colegios para incluir dentro de este proceso pedagógico a jóvenes y a niños y niñas.

En lo referente a la medición de Cultura Ciudadana, no fue sino hasta esta administración que se orientaron las acciones del Observatorio de Culturas a realizar el seguimiento y medición del eje de Cultura Ciudadana que hizo parte del Plan de Gobierno, como parte del programa “Apreciar las normas y admirar lo bueno”. Para esto, fue diseñada la Encuesta Bienal de Culturas - EBC como principal fuente de información sobre los factores culturales que caracterizan las relaciones entre la ciudadanía de Bogotá y que, dado que se aplica de manera bienal, puede compararse un estado inicial y uno final dentro de las administraciones.

Espacio público

Frente al espacio público, esta administración tuvo muy presente las acciones ya iniciadas por la alcaldía Peñalosa, por lo cual Mockus siguió impulsando la campaña de una ciudad más bella y amigable con el medio ambiente con la mejora de parques zonales y metropolitanos, la construcción de espacios comunes para el disfrute de toda la ciudadanía y con base en esto, campañas de cuidado de los bienes colectivos. Nuevamente el debate se abrió en torno a los vendedores informales, quienes seguían ocupando el espacio público, tema sobre el cual Mockus afirmó que no era suficiente valerse de herramientas de coerción, sino que el gobierno distrital debía trabajar en el entendimiento común sobre la importancia de no generar usufructo de estos espacios.

Movilidad y pedagogía

En términos de movilidad, el segundo gobierno de Mockus tuvo un acercamiento mucho más notable con las políticas emprendidas por su antecesor Enrique Peñalosa; como lo menciona Larisa Pizano, “...entre los aspectos relacionados con la cultura ciudadana, los que más se reconocen son las

campañas pedagógicas para mejorar el comportamiento de los peatones y de los conductores y para generar formas de sanción social entre las personas. En este mismo sentido se señalan cambios en los comportamientos de los bogotanos y en la manera como estos perciben su propia civilidad” (Pizano L. , 2003, pág. 65). En este punto la tesis de Mockus durante su segundo gobierno sobre Cultura Ciudadana se parece más a la de Peñalosa que a la de su primer gobierno. Dentro de las acciones emprendidas por esta administración se encuentran:

- **Pico y Placa para el transporte público:** se implementó con el fin de seguir descongestionando las vías, contribuir al tema ambiental pero también para mejorar la productividad del servicio de transporte que le valió uno de los peores paros de transporte que ha tenido la ciudad en 2001; sin embargo, la medida terminó siendo aceptada y ampliamente difundida por medios y por los propios gremios de transportadores.

- **Transmilenio:** Mockus continuó con la implementación de Transmilenio terminando la primera fase y adelantando los estudios para la segunda. Para la época este sistema de transporte generaba una reacción positiva por parte de la ciudadanía, entre otras cosas, porque los tiempos de viaje se redujeron drásticamente y por la intervención integral que incluía mejoramiento en el mobiliario urbano como andenes, puentes peatonales, alamedas, entre otros en donde se ayudó a consolidar Cultura Ciudadana. A propósito, Mockus menciona: “Yo creo que hay una relación muy profunda entre el tema de Cultura Ciudadana y el tema de nuevos contextos físicos y nuevos espacios. Entonces, veo que Transmilenio ayudó a recoger o a “cuajar” el sentimiento de que los bogotanos podíamos comportarnos mejor...” (Silva, 2009, pág. 142)

- **Estrellas Negras:** durante este gobierno se siguieron implementando medidas simbólicas, una de ellas fue la de pintar estrellas negras en donde habían muerto peatones para generar conciencia

sobre las consecuencias que acarrearía no cumplir con las normas de tránsito ni hacer uso eficiente de los espacios peatonales.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

Manteniendo el discurso sobre la transparencia, Mockus en su Plan de Gobierno se relaciona, como uno de los principios del Plan “Avanzar a través del diálogo y no del conflicto, mediante la comunicación abierta. Ni se pide ni se ofrece en privado lo que no se podría pedir u ofrecer en público” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001). Así las cosas, las relaciones con el Concejo se basaron “...en la presentación, discusión y trámite de proyectos de acuerdo y en las sesiones de control político” (Silva, 2009, pág. 133). En este marco, se lograron 32 proyectos convertidos en acuerdos de 121 presentados por la administración; la mayoría de ellos estuvieron relacionados con una reforma tributaria en la ciudad y ajustes administrativos. Así mismo, de 459 proyectos de acuerdo presentados entre la administración distrital y el Concejo Distrital, se identificaron siete acuerdos que respondieron a aspectos relacionados con Cultura Ciudadana dentro de los que se cuenta el Código de Policía.

Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá para vivir todos del mismo lado”

Como se mencionó, en esta administración Cultura Ciudadana se mantuvo bajo el enfoque de la brecha entre ley, moral y cultura, pero se incluyeron elementos sobre la difusión del fundamento democrático de la norma y la formación en cultura democrática, que no había sido muy evidente en el periodo anterior del entonces alcalde Mockus. Así las cosas, en comparación con su primer mandato, en ‘Bogotá para vivir todos del mismo lado’ se encuentran cuatro elementos que estructuran el concepto de Cultura Ciudadana: cultura cívica, protección a la vida, cultura simbólica y cultura democrática. Estos elementos corresponden a los subcampos de acción emprendidos por la administración, los cuales, a su vez, cuentan con una serie de programas que responden a su intencionalidad. Esta estructura se evidencia en la *Figura 15*.

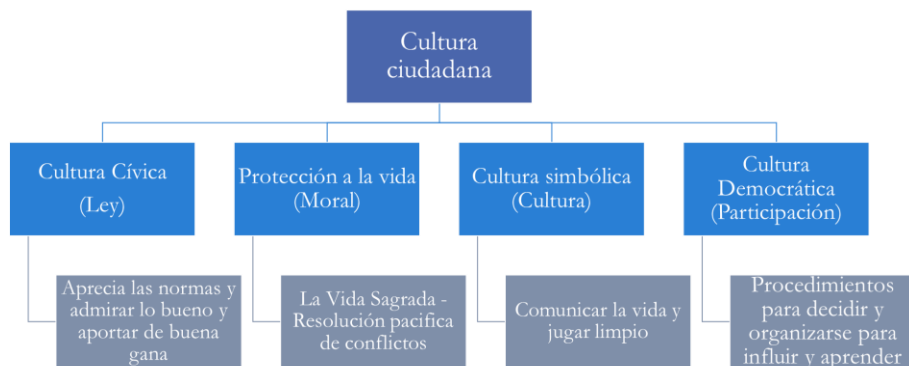


Figura 15. Cultura Ciudadana en el gobierno Bogotá, para vivir todos del mismo lado (2001-2004).

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, durante el segundo periodo de la administración de Mockus es posible identificar una aproximación más programática y estructurada referente a Cultura Ciudadana como Política Pública. Los aprendizajes del gobierno anterior fueron evidentes en este nuevo escenario en donde el concepto se salió del marco académico original y se construyó en mayor medida con elementos del contexto de la ciudad. Se podría hablar de una política pública de Cultura Ciudadana mucho más madura. Esto se evidencia en la transversalidad que, a diferencia del primer gobierno en donde la responsabilidad de la ejecución estuvo en manos del Instituto Distrital de Cultura y Turismo – IDCT, en esta ocasión se conformó el Comité de Cultura Ciudadana en el cual participaron los responsables del cumplimiento de los programas que hicieron parte del objetivo permitiendo una mayor apropiación sectorial.

En síntesis, durante el segundo gobierno de Mockus, se trabajó en una cultura ciudadana focalizada hacia la autorregulación y hacia una mejor comunicación entre los ciudadanos, como en el primer gobierno, pero en esta ocasión se incluyó la cultura democrática dentro de las estrategias y se buscó que las poblaciones que llegan a la ciudad se integren al nuevo entorno que hace parte de su nueva cotidianidad. Por lo anterior, la participación ciudadana se convirtió en factor importante para la eficiencia en el desempeño del gobierno, así como de la legitimidad institucional.

Por otra parte, la continuidad en la implementación de políticas públicas durante las dos administraciones anteriores logró cambios significativos en los comportamientos de los individuos. Un caso exitoso que vale la pena mencionar es el de la Hora Zanahoria, que evidenció resultados importantes que fueron premiados por la administración ampliando la hora de rumba hasta las 3:00 a.m. sin que hubiera un incremento en los homicidios y en los accidentes de tránsito; como lo propone Edelman (1985) esto puede ser en efecto así, entre otras cosas, porque las políticas públicas de una administración no están aisladas del proceso de redefinición de un consenso emocional frente a las situaciones que pueden percibir. Los resultados tangibles en materia de preservación de la vida por parte de esta medida, permitió que las personas le dieran su propio significado y la apropiación del ejercicio simbólico fuera efectiva.

Así las cosas, puede decirse que durante este gobierno se lograron consolidar aquellos símbolos de condensación que se trabajaron en función de crear comportamientos ciudadanos de sana convivencia, respeto y apropiación de los espacios; la EBC como herramienta para medir si la gestión de la administración estaba teniendo los resultados esperados con la implementación de Cultura Ciudadana, permitió hacer una aproximación a la manera en que la ciudadanía reconocía las políticas públicas implementadas por la acción distrital, logrando con éxito que en 2001 cerca del 44% de los ciudadanos afirmara conocer la propuesta. Pero, además, esta herramienta permitió no solo establecer un diagnóstico sobre lo que estaba pasando en la ciudad, sino también tener insumos suficientes para conocer qué tanto esas realidades eran cambiantes, a mejores escenarios y si los símbolos en efecto estaban siendo apropiados por los individuos.

2.4 A manera de conclusión: los primeros años de Cultura Ciudadana, un enfoque desde el deber y la convergencia en el espacio público

Las tres administraciones que se abordaron en el presente capítulo evidencian la puesta en marcha de planes, programas y proyectos encaminados a transformar las interacciones que se dan en

el espacio público. Estas fueron propuestas directamente por los alcaldes de la época, quienes hicieron un análisis puntual sobre la situación de la ciudad y, desde su conocimiento, generaron estrategias para ayudar a combatirlas, por lo que las críticas que se presentaron a su gestión, entre otras cosas, fueron precisamente situaciones como los delitos contra el patrimonio (hurtos, robos), la pobreza y el desempleo que no estaban siendo solventadas. Desde la postura de estos dirigentes, es preciso mencionar que, para la época, nadie habló antes de ellos de la necesidad de regular los comportamientos de la ciudadanía de Bogotá ni tampoco de recuperar el espacio público, porque estas eran situaciones que se habían normalizado en la cotidianidad de la ciudad.

De este periodo se pueden identificar dos grandes bloques de trabajo: i) la perspectiva propuesta por Mockus a partir de la implementación de Cultura Ciudadana con el uso de metodologías pedagógicas y comunicativas y ii) la recuperación y dotación del espacio público de la ciudad. Ambos, aunque complementarios, emplearon herramientas y metodologías diferentes. Aunque esta última afirmación se ve con menos claridad durante el segundo periodo de Mockus, que logró una aproximación a las acciones de Peñalosa incluso mayores que a su primer gobierno.

La propuesta de Mockus, por un lado, se enfocó en generar procesos de autorregulación y regulación mutua de la ciudadanía. Para esto, las estrategias pedagógicas sustentadas en la llamada Pedagogía Invisible de Bernstein fueron fundamentales; lo anterior porque a través de estas acciones se configuraron pequeños símbolos que permitieron exaltar el rol de esta política pública en la mejora de la calidad de vida en la ciudad. A pesar de lo innovadoras de estas propuestas, en los tres primeros años de Cultura Ciudadana, el mensaje quedó claro: la preservación a la vida y el cuidado y la identificación de Bogotá como un escenario de confluencia implicaba la convivencia pacífica entre quienes la cohabitaban. Algunos resultados pudieron constatarse años después, durante el segundo periodo de Mockus, en el cual se evidenció un concepto con un alcance más amplio sobre Cultura

Ciudadana, que ya no versaba únicamente sobre el divorcio entre ley, moral y cultura, sino que implicaba nuevos retos asociados con unas dinámicas propias de una ciudad que sufrió enormes cambios en los últimos años de los 90.

Por el lado de Peñalosa, si bien se considera que Mockus dejó el terreno abonado para generar una propuesta orientada hacia la ciudad física, quizás no resulte pertinente pensar a Peñalosa como un adepto de Cultura Ciudadana, pues en su ejercicio de gobierno poco o nada se hablaba sobre este asunto. Más bien, debe considerarse su intervención en medio de los dos gobiernos de Antanas Mockus como un espacio en el que se resaltó la importancia de los procesos urbanísticos en la construcción de ciudad, pues finalmente, este era el objetivo de las acciones de gobierno emprendidas por Peñalosa y su equipo. Los resultados en términos de desmarginalización de barrios, la recuperación del espacio público, la identificación de los peatones como actores clave en el ejercicio de la movilidad en la ciudad y el fortalecimiento de medidas alternativas de transporte público lo posicionaron como un visionario urbanístico que contribuyó a la consolidación de una Bogotá mucho más viable, por lo menos desde la perspectiva de sus habitantes.

En términos ideológicos podría decirse que ambas administraciones compartieron puntos de vista relacionados con la inclusión de privados en el ejercicio de lo público, particularmente en lo que respecta a las finanzas de la ciudad y a la financiación de mega proyectos como Transmilenio. Ambas administraciones le apostaron a la venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá y la Empresa de Energía de Bogotá, siendo esta última transacción realizada durante el primer gobierno de Mockus y capitalizada años más tarde por Peñalosa, así como al incremento de los impuestos para sanear las finanzas de la ciudad. Esto puede definirse desde una concepción similar entre ambos gobernantes frente al modelo neoliberal, del cual no se habla en el presente texto, pero que de alguna manera permite evidenciar la postura ideológica predominante en este periodo. Siguiendo el argumento

anterior, en estas tres administraciones el enfoque del ejercicio de las políticas públicas se sustentó en el deber, en enseñar a la ciudadanía cómo comportarse y cómo asumir lo público.

Para finalizar es importante mencionar uno de los resultados más relevantes en términos de política pública de este periodo: el éxito de las políticas públicas radica, no solo en invertir presupuestos onerosos, sino en garantizar la consolidación del símbolo que pueda servir de referencia para las siguientes administraciones a partir del logro de buenos resultados. Algunas acciones emprendidas por los gobiernos lograron complementarse hasta integrarse en el entendimiento de la población, para mencionar algunos ejemplos, Hora Zanahoria, Plan Desarme, Misión Bogotá, Transmilenio, entre otras que garantizaron la apropiación por parte de la ciudadanía de estas políticas públicas que generaron emociones y sentimientos en los habitantes de Bogotá permitiéndole a Cultura Ciudadana convertirse en un símbolo de condensación.

CAPÍTULO 3. DE CULTURA CIUDADANA AL ENFOQUE DE DERECHOS

Durante los gobiernos que siguieron a la segunda administración de Mockus se generaron nuevos referenciales de política pública; durante este periodo se hizo énfasis en el enfoque de derechos que respondería, en mayor medida, a las continuas demandas por parte de la ciudadanía, organizaciones sociales y movimientos políticos sobre las carencias de distintos sectores de la población que, en parte, fueron el resultado de una coyuntura social y política específica del país. Por ejemplo, se dio un proceso de migraciones masivas a la ciudad, situación que ha sido constante en el proceso de poblamiento de la capital del país, que se sumó, entre otras, a los procesos de desmovilización de grupos armados al margen de la ley²⁸.

²⁸ Otro asunto relevante relacionado con el contexto fueron las políticas de reintegración a la vida civil de combatientes de los grupos armados al margen de la ley, especialmente, reinsertados paramilitares y que fueron lideradas por el Gobierno Nacional. En esa medida, se generaron políticas de memoria y reconciliación que permitieran realizar este proceso de manera efectiva garantizando la reparación a las víctimas y el regreso a la vida civil de miles de excombatientes que buscaron en las ciudades nuevas oportunidades de vida.

Como se desarrollará en el presente capítulo, estos gobiernos atendieron necesidades de la población más vulnerable de la ciudad y grupos de especial protección constitucional como población con discapacidad, jóvenes, niños, niñas, adolescentes, minorías étnicas, personas mayores y mujeres. Se comienza entonces a implementar el enfoque diferencial por ciclo de vida, género, situación de vulnerabilidad, entre otras y se fortalece con esto a ciudadanías históricamente inactivas propendiendo por su inclusión social de manera prioritaria. Esta transición entre los enfoques de política pública evidencia una perspectiva construida desde el análisis del sujeto, entiendo esto último, como el conjunto de características propias, individuales que generan necesidades y comportamientos particulares, en contraste con la perspectiva de Mockus que parte de un análisis de lo colectivo y del deber.

En consecuencia, como se mencionó en capítulos anteriores, durante este periodo se dio un cambio en el referencial de políticas públicas que pasaría de ser Cultura Ciudadana como mecanismo de autorregulación del comportamiento en espacios públicos, a la garantía de derechos de la población, que contaba con la necesidad de focalizar acciones sobre las necesidades individuales. Con este cambio, las relaciones entre la sociedad global y los sectores se transformaron y se tejieron alrededor de la ejecución de acciones que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía priorizando el acceso a servicios; así, con la satisfacción de las diversas necesidades básicas de las personas se buscó construir identidad y sentido de pertenencia por la ciudad, generando participación y fortaleciendo mecanismos de exigibilidad de derechos.

Este cambio se introdujo a partir de la llegada a la Alcaldía Mayor de Luis Eduardo Garzón, el candidato del Polo Democrático Alternativo - PDA, quien en 2003 fue elegido por quienes votaron en la contienda electoral. El partido representaba a la unión de las distintas vertientes de izquierda y sustentaba un modelo de ciudad basado en la garantía de derechos y la defensa del Estado Social de

Derecho establecido en la Constitución de 1991. Con esto, Garzón fue el primer gobernante de izquierda elegido popularmente y, a diferencia de sus antecesores, fue elegido siendo parte de un partido político.

Así las cosas, los símbolos relacionados con Cultura Ciudadana se dispersaron en torno a posturas ideológicas y enfoques de política pública que buscaron atender las principales necesidades que se identificaron por los actores que llegaron a la movida política y que no fueron atendidas de manera previa por otras administraciones con el mismo énfasis, el cual trascendió el comportamiento en el espacio público hacia la manera de vivir la ciudad.

Entonces, vale la pena preguntarse ¿qué pasó con Cultura Ciudadana? En sentido estricto, durante estos gobiernos el papel protagónico que había tenido la política pública se disipó y empezó a quedar relegada en un plano secundario. Lo principal, como se ha mencionado, era garantizar los derechos de las y los ciudadanos y solo de esta forma se podrían esperar, en un ejercicio de corresponsabilidad, mejores comportamientos por parte de la ciudadanía en el espacio público. Partiendo del supuesto que generar oportunidades para la población en materia de salud, educación, empleo, vivienda y cultura permitiría mitigar los efectos negativos que trae consigo la insatisfacción frente a necesidades básicas, este nuevo referencial se insertó en la agenda pública de la ciudad.

Es posible afirmar que todos los gobiernos trabajaron en torno a Cultura Ciudadana, solo que la manera de concebirla y actuar frente a ella fue diferente. En esa medida, se puede hablar de una construcción simbólica de política pública bajo el concepto, pero, su manera de gestionar o ser visible en cada periodo de gobierno fue distinta. Tal como lo menciona Paul Bromberg:

Cultura Ciudadana, entre otras cosas, es el nombre de una política pública, o de un conjunto de políticas públicas. Como las propuestas de gobierno cogen un vuelo más allá de lo que sus formuladores iniciales quisieron darle (...) no se trata de las acciones de gobierno para cumplir la función burocrática a que está obligada la autoridad, sino una propuesta de adelantar acciones sistemáticas desde el Estado con el objetivo de producir la transformación de hábitos (Equipo consultor Universidad Nacional de Colombia., 2003)

Estos periodos de gobierno también evidencian cómo las políticas públicas pueden ser analizadas como acciones que emergen desde el discurso y el simbolismo del gobierno; más que desde la identificación de situaciones problemáticas en sí, pues cada mandatario ha asumido una manera particular de abordar algunos problemas de ciudad, bien sea desde su postura ideológica o política, lo que hace que el concepto se transforme en parte por la línea discursiva pero también por su constitución como problema dinámico que se va ajustando al contexto de la ciudad. Es decir, la Cultura Ciudadana depende de la evolución comportamental del ser y las distintas variables sociales que lo configuran²⁹. Por tal razón, se presenta una mirada general de las acciones de cada gobierno de izquierda, desde Luis Eduardo Garzón hasta la administración de Gustavo Petro, con el objetivo de identificar acciones relacionadas con la política pública de Cultura Ciudadana planteada por Mockus en sus dos administraciones que se constituyó como símbolo de condensación en la ciudad de Bogotá.

3.1 Luis Eduardo Garzón – Bogotá Sin Indiferencia (2004-2008)

Luis Eduardo Garzón asume la alcaldía de Bogotá en enero de 2004 luego de ganar las elecciones de 2003 como candidato por el Polo Democrático Alternativo con el 46,3% de los votos. En estas elecciones se enfrentó a Juan Lozano, que quedó de segundo en la contienda electoral y era apoyado por el exalcalde Peñalosa y el entonces presidente Uribe, y a María Emma Mejía, quien ya se había enfrentado en los comicios anteriores con Antanas Mockus. Durante su candidatura, Garzón recibió el apoyo de algunos miembros del partido Liberal como Piedad Córdoba y Ernesto Samper (Suárez, 2017). Lo anterior se evidenció en la conformación de su gabinete, que tuvo personas ligadas al Partido Liberal y a las administraciones anteriores.

²⁹ El ser humano es muy cambiante y de acuerdo a lo que vive por voluntad propia pero también por lo que impone el territorio y su organización propia, se comportará, además de que recibe influencia por todos los escenarios que conoce y acepta, medios de comunicación, academia, comunidad etc. De esta manera las políticas públicas también avanzan en función de esto, por lo cual, visto desde la cultura ciudadana, la manera de hacerla efectiva no iba a ser la misma en todos los gobiernos de turno.

Su victoria como candidato de la izquierda tuvo concordancia con la proliferación de gobiernos alternativos en otros países de la región como Venezuela, Brasil, Uruguay y Bolivia y su trayectoria como líder sindical le valió el reconocimiento por parte de los sectores populares y estratos medios para asumir el reto de mejorar las condiciones de vida de los bogotanos más vulnerables. En este momento, la atención en la ciudad estaba puesta en los indicadores de pobreza, el desempleo y la garantía de derechos, pues estos evidenciaban el atraso en términos de política social que la ciudad estaba enfrentando.

Como se evidencia en el Cuadro 6, la proporción de personas pobres en la ciudad, al terminar el segundo periodo de Mockus, era de más de la mitad de la población y la ciudad contaba con altos niveles de inequidad en términos de la distribución del ingreso. A propósito, Garzón menciona en la exposición de motivos de su Plan de Desarrollo: “Actualmente, la mitad de los cerca de 6.800.000 de bogotanos no obtiene suficientes ingresos para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, y aproximadamente 1.156.000 no tienen los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004, pág. 8)

Cuadro 6. Indicadores de pobreza y concentración del ingreso en Bogotá

Indicador	Mockus I	Peñalosa	Mockus II
% de personas pobres - Línea de pobreza	32,4%	49,9%	52,26%
% de personas en indigencia – Línea de indigencia	6,10%	15,10%	15,54%
% de personas con NBI	12,6%	12,9%	7,8%
GINI	0,48	0,50	0,50

Fuente: (Suárez, 2017, pág. 43) con base en datos de la Contraloría Distrital

Sin embargo, Luis Eduardo Garzón reconoció el rol que jugaron las administraciones anteriores en la disminución de las Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, que evidencia en buena medida el avance en términos de coberturas y acceso a los servicios públicos, el cual disminuyó entre 1995 y 2003 4,8%. Así mismo, identificó los avances en términos de ordenamiento territorial, seguridad ciudadana y en términos de participación que hicieron parte de las apuestas de los tres

gobiernos anteriores y que fueron incluidas en su plan de gobierno como parte de la promesa de continuidad.

En ese marco, trabajar en ‘lo social’ fue precisamente la bandera de gobierno de ‘Lucho’, quien se comprometió a erradicar el hambre, promover, proteger y garantizar los derechos y reducir la brecha entre ricos y pobres. Así mismo, se comprometió a disminuir la indiferencia que, según Garzón, era en aquel momento uno de los problemas más graves que enfrentaba la ciudad por lo que generar mecanismos para abandonarla era parte del planteamiento ético en el que se enmarca su Plan de Desarrollo. Dentro de los principios rectores se mencionan la participación y los derechos humanos con lo que se dio un giro a la manera de concebir las políticas públicas de la ciudad.

Si bien se menciona en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo que el gobierno, a diferencia de sus antecesores, se concentraría en garantizar el derecho y no en exigir el deber, es posible evidenciar algunos programas relacionados con Cultura Ciudadana, cuyo rol se redefine como un proceso de reconciliación de la institucionalidad con la sociedad mediante la inclusión y la reconstrucción del imaginario de ciudad. Así mismo, a pesar de la llegada al gobierno distrital de una vertiente política alternativa, no se evidencia un distanciamiento total de las políticas públicas que venían ejecutándose.

Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión”

Luis Eduardo Garzón, define su Plan de Desarrollo desde dos perspectivas: por una parte, Garzón se plantea una ciudad en donde las políticas públicas sean apropiadas por las y los ciudadanos a través de procesos participativos y, por otra, sus acciones se fundamentaron en generar condiciones para el goce efectivo de los derechos humanos reconociendo las diferencias étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades. En el Plan de Desarrollo se menciona:

Los derechos se expresarán en sus tres dimensiones: reconocimiento, redistribución y participación, y se formularán integralmente: a partir de su defensa, protección, promoción y garantía. Los derechos económicos, sociales y culturales, los colectivos y del ambiente, los civiles y políticos están presentes en todo el Plan y se concatenan en el marco multidimensional de su ejercicio. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004, pág. 17)

Con base en lo anterior, se define como objeto general del Plan “Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004). Para el logro del objetivo, el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia se estructuró a partir de tres ejes: i) Social; ii) Urbano Regional; y iii) Reconciliación. En el Eje Social, Garzón le apostó a la inclusión social en el que se desarrollaron los derechos económicos, sociales y culturales y versó sobre la garantía y el restablecimiento de derechos. El Urbano Regional se concentró en el ordenamiento territorial, la región y la competitividad y en la consolidación de la apropiación del hábitat. Finalmente, el eje de Reconciliación contempló las acciones en materia de seguridad, convivencia, participación, derechos humanos, entre otras.

Respecto al presupuesto, este gobierno contó con 21.892.725 millones de pesos de 2004, que estuvieron concentrados en un 60% en el eje Social. El eje urbano tuvo una participación del 33% y el de reconciliación 4%. Sobre la participación por sector entre las administraciones de Mockus y Garzón coinciden en que el sector con mayor inversión es educación, que fue 13% mayor durante el gobierno de Bogotá Sin Indiferencia. En este gobierno, además, se evidencia un incremento importante en el recurso destinado al sector salud y bienestar que presentó una variación porcentual del 47% entre ambos periodos. Estas cifras se evidencian en el Anexo 1, en el Cuadro 11

Sin embargo, a pesar de que esta administración se desligó del símbolo de Cultura Ciudadana, es posible relacionar algunos programas con los trabajos adelantados por Mockus en sus administraciones, esencialmente en el eje de Reconciliación el cual presenta una mayor compatibilidad

con los programas y proyectos trabajados previamente, por ejemplo, la gestión pacífica de conflictos, la atención integral de violencia, delincuencia y orden público y el énfasis en la no violencia.

También se encuentran dentro del eje Social programas encaminados al fortalecimiento de lo cultural, con el programa de Cultura para la Inclusión Social, que buscó el fomento de las actividades y manifestaciones artísticas y culturales y la consolidación de acciones encaminadas a transformar hábitos, actitudes y valores con énfasis en la solidaridad, la equidad y la participación. Finalmente, en el eje Regional y Urbano, Garzón reconoce la necesidad de continuar con la construcción de equipamientos para el disfrute del tiempo libre como parques y alamedas y el mejoramiento integral de barrios que comenzó a desarrollarse en el gobierno de Peñalosa. En el Cuadro 7 se mencionan los programas que pueden compararse con Cultura Ciudadana, las metas y el presupuesto asignado.

Cuadro 7. Programas relacionados con Cultura Ciudadana durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón

Eje	Programa	Metas	Proyectos Prioritarios	Presupuesto
i. Social	Cultura para la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar el número de participantes a actividades culturales programadas por la Administración Distrital Reformular y modernizar el Sistema Distrital de Cultura. Fortalecer el programa Jóvenes Tejedores de Sociedad. Fortalecer la implementación de escuelas de artes, letras y oficios artísticos Sistema Distrital de Lectura Garantizar espacios para el desarrollo autónomo de las diferentes expresiones 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento y promoción de la oferta a los bienes y servicios culturales, recreativos y deportivos 	<p>\$ 101.094 millones 0,8% del eje (0,46% del plan)</p>
	Recreación y deporte para todos y todas	<ul style="list-style-type: none"> Adecuar legal e institucionalmente el sector Diseñar e implementar un plan indicativo para el desarrollo de la recreación, el deporte y el tiempo libre Realización de eventos deportivos y recreativos y apoyo a deportistas de alto rendimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del Sistema Distrital de Deportes, con énfasis en el fomento de la actividad física y promoción de la organización 	<p>\$123.876 millones 0,9% del eje (0,56% del plan)</p>
ii. Urbano Regional	Hábitat desde los barrios y las UPZ*	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la infraestructura recreativa y deportiva a través del reforzamiento, mantenimiento o rehabilitación en parques y escenarios Construir nuevos parques zonales 		<p>\$923.473 millones 12,5% del eje (4,21% del plan)</p>

iii. Reconciliación	Gestión Pacífica de Conflictos	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la capacidad ciudadana e institucional para la gestión eficaz en la utilización de mecanismos pacíficos de resolución de conflictos. Apoyar con recursos administrativos, técnicos y económicos indispensables la gestión, la justicia comunitaria, la equidad y la conciliación. Consolidación del Código de Policía 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la justicia local y promoción de los mecanismos pacíficos de gestión de conflictos 	\$ 71.152 millones 9,36% del eje <i>(0,32% del plan)</i>
	Comunicación para la reconciliación	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar los valores propios de una cultura de la paz, la no violencia y la solidaridad, como fundamento de la reconciliación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación y aplicación de la Política de Derechos Humanos 	\$ 2.500 millones 0,33% del eje <i>(0,01% del plan)</i>
	Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de la tasa de muertes violentas Optimizar el Plan Maestro de Equipamientos, Defensa y Justicia y fortalecer la Policía Metropolitana. Otorgar especial tratamiento a la problemática de los niños y niñas contraventores Adelantar acciones de prevención, atención y control por parte de los organismos de seguridad del Estado y la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> Des-armarte es amarte Fortalecimiento de las organizaciones sociales para la Seguridad en lo local Fortalecimiento de la policía Metropolitana y capacitación Fomento al respeto de las normas de convivencia y colaboración con la autoridades, con el apoyo de Misión Bogotá 	\$ 356.515 millones 46,93% del eje <i>(1,62% del plan)</i>
	Sistema de justicia de la ciudad	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y poner en funcionamiento la Red Distrital de Reconciliación, Resistencia Civil y no- violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de Centros de Convivencia en la Ciudad Definición de competencias de las entidades administrativas de justicia en la ciudad 	\$1.440 millones 0,2% del eje <i>(0,006% del plan)</i>
iii. Reconciliación	Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no – violencia	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar y poner en funcionamiento la Red Distrital de Reconciliación, Resistencia Civil y no- violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación y puesta en marcha de la Red ciudadana de resistencia Civil activa 	\$17.500 millones 2,3% del eje <i>(0,07% del plan)</i>
	Participación para la decisión	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar el Sistema Distrital de Participación. Formular el Plan Distrital de Juventud para la gestión de Políticas Integrales de Juventud y desarrollar Festivales Locales y distrital de Juventud Apoyar procesos de elección de organismos de representación política y participación democrática. Formar personas en participación ciudadana Encuentros ciudadanos y de rendición de cuentas. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño e puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación Escuela de Gestión Social y Territorial Fomento de la participación de Mujeres, jóvenes y grupos étnicos para el fortalecimiento de las organizaciones sociales 	\$63.621 millones 34,8% del eje <i>(1,36% del plan)</i>
	Comunicación para la participación	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer los medios alternativos de comunicación locales y desarrollar una estrategia de información adecuada y oportuna para los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño e implementación de estrategias de comunicación para la participación 	\$ 2.500 millones 0,33% del eje <i>(0,01% del plan)</i>
	Control social a la gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> Estimular el control social en procesos contractuales priorizados por impacto social, económico y por prevención de la corrupción Vincular ciudadanos provenientes de sectores poblacionales tradicionalmente no participantes Apoyar la creación y el fortalecimiento de organizaciones ciudadanas para el control social 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación y puesta en marcha del Centro de información, formación, divulgación para el control Social - “La Casa del Control Social” 	\$12.000 millones 1,6% del eje <i>(0,05% del plan)</i>
	Obras con participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Realizar obras con participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> Obras con participación ciudadana 	\$43.902 millones 1,6% del eje <i>(0,05% del plan)</i>

*El programa de hábitat se incluye por la generación de equipamientos deportivos en los barrios, situación que se evidencia en las anteriores administraciones y ha sido parte del análisis de este documento.

Fuente: Elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004)

En síntesis, el gobierno de Garzón hizo más visible el problema de la pobreza y la exclusión, marco en el cual garantizar los derechos a la ciudadanía permitió, desde su lógica, generar una apropiación de la ciudad. En esa medida, se propende por una ciudadanía activa que se fortalece a partir de la garantía de sus derechos y a la vez participa en procesos de exigibilidad y construcción de

políticas públicas. En este marco el concepto de Ciudadanía Culturalmente Activa como lo menciona Valbuena (2017):

...involucra dos grandes contribuciones: desde el ángulo de la ciudadanía, la importancia de conocer, apropiarse y ejercer derechos y, desde la perspectiva de la administración, la necesidad de contemplar las diferencias y desigualdades en las condiciones reales de existencia de las personas y su relación con las posibilidades concretas del ejercicio de una ciudadanía culturalmente activa. (Valbuena, 2018, págs. 22-23)

Así, el énfasis estuvo en fortalecer el ejercicio de las ciudadanía que tradicionalmente se han mantenido pasivas en la construcción de políticas públicas garantizando la realización plena de sus derechos; sin embargo, Silva (2009) menciona que este fue un vacío de la administración, pues según ella "...no se volvió a hablar de deberes ciudadanos. Este populismo tiene como consecuencia la formación de una ciudadanía pasiva e irresponsable, que no fortalece al Estado". (Silva, 2009, pág. 148).

Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno

Dentro del discurso de 'Lucho' se mencionó la continuidad de las acciones en materia de seguridad implementadas por Mockus haciendo énfasis en la garantía de derechos; pero sus banderas se enarbolaron en gran medida hacia el trabajo por 'lo social': fortalecer el acceso a servicios ofrecidos por la ciudad para garantizar el cumplimiento de los derechos, con énfasis en las mujeres, los niños, las personas mayores y jóvenes evidenciando políticas diferenciales en términos del ciclo vital, oportunidades y vulnerabilidad.

Acceso a derechos

Para el cumplimiento de su promesa de garantizar los derechos de la ciudadanía, Garzón adelantó programas como Bogotá sin Hambre, Salud para la vida digna y se generaron Casas de Igualdad de Oportunidades para incluir la perspectiva de género en las políticas públicas de la ciudad. Así mismo generó continuidad en algunas de las acciones emprendidas por Mockus y Peñalosa en los

colegios, principalmente, implementando la jornada extraescolar en algunos planteles educativos y mejorando la calidad de los alimentos que se entregaban allí bajo el proyecto de comedores escolares.

Se destacan en este eje el proyecto Salud a su Hogar, que buscó la atención primaria en salud en los estratos más bajos de la ciudad. Así mismo, para reducir las cifras de desnutrición, Garzón trabajó fuertemente en el proyecto de Comedores Comunitarios instalando 80 en toda la ciudad y 50 Comedores Escolares.

En términos de fomento a la cultura, el gobierno de Garzón buscó fortalecer el desarrollo cultural y artístico, con énfasis en las zonas más vulnerables de la ciudad realizando actividades de libre acceso en los distintos equipamientos que tiene la ciudad como en el Planetario Distrital, Centro Cultural Jorge Eliécer Gaitán, Teatro al aire libre la Media Torta, Galería Santa Fe, Museo de Bogotá entre otros. También se generaron programas de becas y premios en ámbitos artísticos y culturales.

Sobre los derechos humanos, el programa ‘Derechos Humanos para Todos y Todas’ estuvo orientado a generar procesos que permitieran la apropiación por parte de la ciudadanía para el gobierno generó un espacio denominado Cátedra de Derechos Humanos. Así mismo, se creó Maestría en Interculturalidad con la Universidad Pedagógica y se creó el Programa de Formación Permanente para Docentes del Distrito. Este programa hizo parte del eje de reconciliación.

Seguridad y reconciliación

En cuanto a la seguridad, Garzón promovió dentro del eje de Reconciliación acciones estratégicas para garantizar continuidad con lo que habían venido trabajando las administraciones anteriores. En entrevista con Larisa Pizano, ‘Lucho’ afirma que continuó con la Hora Zanahoria, pero con ajustes, sectorizando la medida porque, según argumentaba “El problema asociado a la rumba de Bogotá radicaba en la ausencia de pactos de comportamiento ciudadano para saber cómo disfrutar la

fiesta correctamente [...] pero sectoricé la aplicación de la medida porque comprendimos que no había necesidad de hacer restricciones generales para todo el territorio” (Pizano L. , 2015, pág. 80).

Sobre el ejercicio de la autoridad Garzón mencionaba que sus acciones estarían encaminadas a la formación y el fortalecimiento de la policía de la ciudad y no al aumento del pie de fuerza y dotación. Esto se articuló también con el trabajo realizado por Mockus en el que buscaba que la policía comunitaria se convirtiera en “formadores de formadores” e incluso con el fortalecimiento de la Policía Comunitaria durante el gobierno de Peñalosa. Como lo menciona en su Plan de Desarrollo:

El fortalecimiento de la Policía Metropolitana no se circunscribirá a la dotación en equipos e infraestructura; se acompañará con actividades permanentes de capacitación al personal que les permitan, de manera creciente, convertirse en representantes acatados de la autoridad. En ese sentido tendrá un impulso especial el Programa de Policía Comunitaria. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004, pág. 4)

Sin embargo, Silva (2009) menciona que las políticas en esta materia se distanciaron finalmente de la propuesta pedagógica de Mockus y pareció articularse más con las medidas del Gobierno Nacional invirtiendo en dotación e instalaciones de la Policía Metropolitana (pág. 146), mencionando que “se perdió un poco de vista la labor pedagógica y preventiva del Gobierno en materia de protección a la vida” (Silva, 2009, pág. 153).

Participación

Otro de los programas del gobierno distrital que pueden mencionarse como parte de la continuidad es Obras con Participación Ciudadana, muy similar a Obras con Saldo Pedagógico de Mockus. En este ámbito se generó la participación de organizaciones sociales y comunitarias para desarrollar mejoras y generar infraestructura barrial como alamedas, parques, plazoletas, salones comunales y fachadas. Así mismo se realizó la formación de la población en comunicación participativa y se fortalecieron medios de comunicación local.

Finalmente, en lo que respecta a la relación de la ciudadanía con las instituciones y en el marco del ejercicio de descentralización, el gobierno distrital puso en marcha el proyecto Alcaldía en Movimiento, que consistió en llevar los servicios de la ciudad a las localidades. Además, en el Plan de Desarrollo Bogotá Sin Indiferencia se estableció el Sistema Distrital de Servicio a la Ciudadanía con énfasis en la garantía de derechos, partiendo del supuesto de que sí la ciudadanía recibía la mejor atención y la institución respondía con hacer efectivos los derechos de la población se construía un ejercicio de sana convivencia y amor por la ciudad, que podría ser equivalente al fin perseguido por Cultura Ciudadana frente al respeto y confianza hacia lo público por parte de las personas beneficiadas o atendidas.

Movilidad y espacio público

Si bien Garzón no mencionó dentro de sus prioridades el trabajo para la recuperación del espacio público si se preocupó por generar oportunidades laborales y de inclusión a los vendedores ambulantes. Sin embargo, la medida pareció ser insuficiente para garantizar el derecho por parte de la ciudadanía al espacio público y tanto los medios como la ciudadanía generaron presiones que llevaron al gobierno distrital a formular en 2005 el Plan Maestro de Espacio Público que incluyó el concepto de “aprovechamiento social del espacio público”.

En términos de movilidad, Garzón continuó con Transmilenio implementando la segunda fase y desarrollando la tercera al que destinó un gran rubro presupuestal y al que no le modificó ningún aspecto en términos de las ganancias que el distrito obtiene. Sin embargo, para la época el sistema comenzó a presentar fallas, una de ellas, el rápido deterioro de las losas, situación que puso en la mira de los medios la gestión adelantada previamente durante el gobierno de Peñalosa.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

Según Silva (2009) con la llegada de Garzón a la Alcaldía se generaron nuevamente una serie de prácticas clientelares en el gobierno. En 2007, 'Lucho' en entrevista con la revista cambio mencionó haberles dado representatividad política a varios grupos en las Alcaldías locales (Silva, 2009, pág. 165). Así mismo, sobre la presentación de proyectos de acuerdo por parte de la administración, se presentaron poco más de 34 de los que fueron aprobados la mitad, mientras que la corporación en mención presentó cerca de 1.144 de los cuales 150 se convirtieron en acuerdos.

En lo que respecta a los proyectos aprobados que trataron el tema de Cultura Ciudadana se identificaron 15 relacionados con temas de recreación, arte y cultura en su mayoría.

Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá sin Indiferencia”

Como se evidencia, en su programa de Garzón propuso como parte de las políticas integrales de su gobierno el cambio cultural, en donde se hace énfasis en el comportamiento y actitudes de las personas frente al ejercicio de la ciudadanía. Se introdujo el enfoque de derechos y desde allí, ya no se trataba de un enfoque comportamental, sino la manera como la ciudadanía recibe del gobierno una mejor atención y garantía de derechos y de esta manera le responde a la ciudad en un ejercicio de corresponsabilidad. Como se evidencia en la *Figura 16*, durante esta administración se trabajó sobre ciudadanías culturalmente activas a las que se les garantizaron sus derechos por parte de los programas emprendidos por el gobierno distrital y la participación, que se concentró en procesos de formación para generar capacidades en el marco de la exigencia de sus derechos.

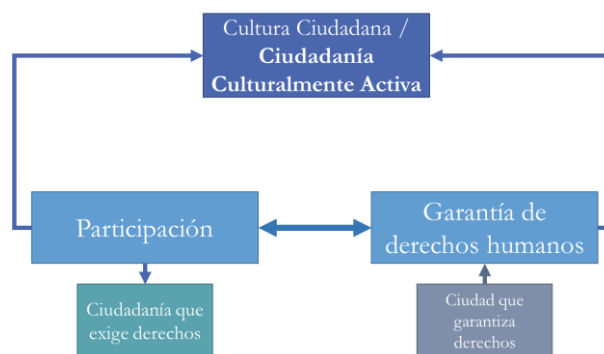


Figura 16. Variables de interacción política que dan forma al concepto de Ciudadanía Culturalmente Activa y Cultura Ciudadana en el gobierno de *Bogotá Sin Indiferencia* (2004-2008).

Fuente: Elaboración propia.

Bajo la premisa de luchar contra la pobreza y de garantizar los derechos de la ciudadanía, Garzón logra generar el apoyo por parte de las clases medias y vulnerables de la ciudad, pero también logra un margen de credibilidad al Polo Democrático Alternativo, que, como representante de la izquierda, se posiciona como partido político en una ciudad que venía eligiendo a candidatos independientes. Sin embargo, estas fuerzas alternativas venían tomando vuelo en la región con la consigna de trabajar por los menos favorecidos, situación que parece haber influenciado algunos de los procesos que se adelantaron en la ciudad, por ejemplo, Comedores Comunitarios, que fue un proyecto ejecutado por Luiz Inacio da Silva tras su llegada a la presidencia de Brasil.

En esa medida, el aspecto ideológico jugó un papel fundamental en el proceso de cambio de referencial que se dio durante la administración de Garzón, en donde se puede identificar como mediador el Polo Democrático Alternativo como líder de la izquierda en el país. La consigna de atender a la población más vulnerable le valdría al PDA ganarse nuevamente la gerencia de la ciudad con la llegada a la administración de Samuel Moreno en 2008 y le daría el respaldo suficiente a Gustavo Petro para llegar a este cargo en 2012.

3.2 Samuel Moreno – Bogotá Positiva (2008-2012)

En diciembre de 2007, Luis Eduardo Garzón terminó su mandato con altos índices de favorabilidad, situación que generaría una necesidad de apostarle a la continuidad de su proyecto de ciudad. Así, en las elecciones locales de octubre, Samuel Moreno es elegido alcalde con el 43,70% de los votos, equivalentes a 915.769 personas, la votación más alta en la historia de la ciudad, en términos absolutos. En campaña, Samuel Moreno se comprometió a continuar con las políticas del entonces alcalde de Bogotá, lo que trajo consigo el apoyo de algunos miembros del partido Liberal.

Sin embargo, dentro del PDA Moreno contó con algunas fricciones, principalmente con la elección del gabinete que, en términos generales, estuvo compuesto por personajes que no eran afines al proyecto de ciudad que lideraba el Polo; como lo menciona Suárez (2017): “El propio Carlos Gaviria rechazó la escogencia inconsulta y en especial la designación de Juan Ricardo Ortega, quien iba a ser el encargado de la Secretaría de Hacienda y que venía de ser el principal asesor económico de Pastrana y Uribe” (Suárez, 2017, pág. 67).

Así las cosas, en medio de fricciones políticas y alianzas, Moreno desarrolla su plan de gobierno Bogotá Positiva con el objetivo claro de reducir la segregación en la ciudad. Durante su alcaldía aparecerá el concepto de Cultura Política, Cultura Cívica y Cultura Democrática. Esta última da continuidad al desarrollo de ciudadanías culturalmente activas trabajado por la administración de Garzón; como lo menciona Valbuena (2017), “la cultura democrática, en este contexto particular, se asumirá como el correlato más cercano a la cultura de derechos desarrollada en la administración de Luis Eduardo Garzón (pág. 23).

Durante el gobierno de Moreno se identifica a Cultura Ciudadana como parte de la construcción de lo cívico y en esa medida, reconoce el símbolo de condensación de manera explícita a través del programa Amor por Bogotá. Esto se evidencia en los principios en los que se enmarca la

ejecución de Bogotá Positiva en donde se menciona a Cultura Ciudadana de la siguiente manera: “La administración promoverá cambios en los comportamientos y las actitudes de las y los habitantes de la ciudad, orientados a fortalecer el sentido de lo público, el disfrute corresponsable de lo colectivo y las condiciones de convivencia y el respeto por el otro.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008, pág. 23).

Al terminar el periodo, los indicadores evidenciaron una disminución de 1.2 puntos porcentuales los hogares en situación de pobreza, según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Sobre la pobreza multidimensional se presentó una disminución en la incidencia de hogares pobres de la ciudad, principalmente se presentaron reducciones en las carencias de los bogotanos en salud y educación (Alcaldía Mayor, 2011). Respecto a los homicidios, la ciudad evidenció una disminución del 8,4% y los accidentes en moto y carro disminuyeron también. Estos buenos resultados fueron opacados por la destitución del alcalde Moreno quien no logró terminar su periodo de gobierno debido a actos de corrupción en su gestión con lo que se llamó el “carrusel de la contratación”, que generó que, al finalizar su periodo de gobierno, la atención de la ciudadanía estuviera centrada en el escándalo y no en los avances o buenos resultados que pudieran generarse durante su gestión. Este periodo fue terminado por Clara López Obregón.

Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva”

El Plan de Desarrollo Bogotá Positiva se estructuró a partir de siete objetivos: i) Ciudad de derechos; ii) Derecho a la ciudad; iii) Ciudad global; iv) Participación; v) Descentralización; vi) Gestión pública efectiva y transparente; y vii) Finanzas sostenibles. Los dos primeros concentraron casi el 60% de los recursos del cuatrienio y, en términos generales, estaban orientados a reducir la segregación logrando la convergencia en ingresos y en el hábitat. Con estos se buscaba generar una ciudad comprometida con mejorar la calidad de vida de las personas a través del restablecimiento de los

derechos de la ciudadanía y la generación de oportunidades, la participación y el reconocimiento de las diferencias.

En general, el Plan de Desarrollo de Moreno buscó equilibrar los modelos de ciudad establecidos por las administraciones del “milagro bogotano” y las de los “gobiernos de izquierda”. Como lo menciona Samuel Moreno en la exposición de motivos del Plan de Desarrollo “...Bogotá Positiva reconoce la dinámica pública de los últimos años y asume su papel histórico. Avanza bajo un sendero trazado, se concentra en los pasivos sociales que aún quedan y promueve una ciudad en todo sentido positiva...” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008, pág. 14). Así, luego de que la ciudad avanzara en el desarrollo físico, los gobiernos se enfocaron en generar condiciones que garantizaran la equidad en derechos y el equilibrio territorial.

Para el desarrollo del plan de gobierno, Moreno contó con un presupuesto de 30.621.000 millones de pesos, dando prioridad a la educación, la movilidad y la salud (Anexo 1 - Cuadro 12). El gobierno de Bogotá Positiva reconoció la importancia de promover la Cultura Ciudadana, Democrática y el respeto por la vida. En este marco, se crea el programa Amor por Bogotá, el cual estuvo esencialmente orientado a trabajar la convivencia, el reconocimiento por el otro, la reconciliación y la paz y el fortalecimiento del sentido de pertenencia por la ciudad. Este programa contó con un recurso de 177.046 millones de pesos equivalentes al 0,26% del Plan de Desarrollo cifra muy inferior a la establecida por Mockus en sus dos administraciones, por lo que, a pesar del esfuerzo realizado por Moreno para integrar las perspectivas de Cultura Ciudadana, en términos del recurso, se evidencia que no fue una prioridad para la administración. La descripción del programa se relaciona en el Cuadro 8.

Sin embargo, es posible identificar otros programas relacionados con Cultura Ciudadana, además de Amor por Bogotá. En el objetivo de “Ciudad de Derechos” se realizó una apuesta por la

construcción de paz y reconciliación a partir del trabajo sobre asuntos relacionados con la promoción de derechos humanos y la inclusión de población desmovilizada y desplazada; así mismo se realizó el programa “Bogotá Viva” que buscaba apoyar y fomentar las prácticas culturales, artísticas y deportivas en la ciudad.

En el componente Derecho a la Ciudad, se destaca el ejercicio de generar convergencia por parte de la ciudadanía en el espacio público. Se destacan los programas Espacio Público para la Inclusión, Espacio Público como lugar de conciliación de derechos, Bogotá Espacio de Vida y Bogotá Segura y Humana. Estos se articulan con las apuestas de los alcaldes Mockus y Peñalosa sobre el trabajo en el espacio público y la recuperación y revitalización de espacios de confluencia; con esto, Bogotá Positiva quiso posibilitar la convergencia de las personas allí.

Cuadro 8. Programa Amor por Bogotá – Cultura Ciudadana en el gobierno Bogotá Positiva.

Objetivo	Programa	Proyectos Prioritarios	Metas	Sectores involucrados	Presupuesto
ii. Derecho a la ciudad	Amor por Bogotá	Cultura para la convivencia y la solidaridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Realizar 160 eventos lúdico-pedagógicos que vinculen a organizaciones sociales 	Gobierno, Cultura, Recreación y Deporte, Planeación, Movilidad, Salud, Educación, Gestión Pública, Hacienda, Integración Social, Ambiente, Hábitat, Desarrollo Económico	\$177.046 millones 0,42% del objetivo (0,26% del plan)
		Autorregulación y corresponsabilidad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Formar 8.000 personas en procesos educativos-lúdico pedagógicos en temas relacionados con normas de seguridad y convivencia; Suscribir 20 pactos de seguridad y convivencia ciudadana; Fortalecer 20 procesos locales orientados a la generación de espacios y escenarios de convivencia y autorregulación y gestores de convivencia; Implementar estrategia de comunicación sobre la defensa del espacio público; Formar 18,000 NNJ y adultos en competencias ciudadanas; Atender familias afectadas con órdenes de desalojo 		
		Cultura del hábitat	<ul style="list-style-type: none"> Promover 6 componentes del hábitat relacionados con vivienda, entorno y servicios públicos; cobertura en la prestación del servicio de la ruta de reciclaje; Vincular el 65% de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a proyectos de inclusión social 		
		Comunicación para una ciudad segura y humana	<ul style="list-style-type: none"> plan de comunicaciones para la promoción de la seguridad, la convivencia ciudadana, los valores y los comportamientos individuales y colectivos 		
		Cultura para la ciudadanía activa	<ul style="list-style-type: none"> Otorgar 100 estímulos a organizaciones que buscan generar transformaciones culturales en Bogotá 		
		Cultura para la movilidad y la seguridad vial	<ul style="list-style-type: none"> Formar 1.200.000 ciudadanos y ciudadanas en normas de tránsito y seguridad vial; Realizar 65 campañas pedagógicas para la movilidad y seguridad vial 		
		Rumba segura	<ul style="list-style-type: none"> Realizar 400 eventos para el mejoramiento de la seguridad en puntos de diversión y rumba 		

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008)

Como se muestra, a pesar de los intentos para conciliar a Cultura Ciudadana con las propuestas de una ciudad de derechos, es evidente que el planteamiento original de Mockus dista de esta propuesta de Bogotá Positiva en la medida en que, durante Mockus, las propuestas pedagógicas fueron centrales para el desarrollo de la política pública y que, dentro del plan, Cultura Ciudadana jugó un papel determinante, contrario a lo evidenciado en esta administración.

Acciones de Cultura Ciudadana desarrolladas en el gobierno

En el Plan de Desarrollo, Moreno estableció procesos de continuidad con las acciones adelantadas previamente por Garzón y con la implementación de programas y proyectos que iniciaron durante las administraciones de Mockus y Peñalosa, esencialmente lo relacionado con el espacio público y la movilidad, así como el programa alianza por el hábitat que puede compararse al de obras con saldo pedagógico y obras con participación ciudadana. Además, se llevaron a cabo estrategias para mejorar la cultura cívica y los comportamientos en el espacio público. Algunas de ellas se relacionan a continuación:

Seguridad

En el marco del objetivo Ciudad de Derechos, se desarrolló el programa Bogotá Segura y Humana que trajo consigo el fortalecimiento a las Casas de Justicia y se dispuso infraestructura física y dotación a través de nuevos CAI en las localidades con mayores niveles de homicidios y problemáticas de seguridad; Se implementó también el Plan de Vigilancia por Cuadrantes y se realizaron programas de capacitación en derechos humanos, plan desarme, entre otros.

Dentro del programa Amor por Bogotá se contempló la estrategia de autorregulación en asuntos relacionados con la promoción de normas de convivencia del Código de Policía. Así mismo, se trabajó en la realización de 19 pactos para la convivencia en los que se involucró a la ciudadanía y a los privados que consistieron en acuerdos de voluntades para disminuir factores de riesgo y/o

resolver problemáticas de seguridad y convivencia. Dentro de estos últimos se cuentan el Pacto por el Desarme, pacto de la rumba en la Zona T y Zona Rosa de Chapinero; pacto de los Cerros Orientales, Pacto de Taxistas, entre otros. Finalmente, se destaca el acompañamiento y la realización de protocolos de acción para las manifestaciones, protestas y para la rumba sana.

Movilidad y espacio público

En términos de movilidad y comportamiento en las vías, surgió la iniciativa *Ola Naranja*, enfocada a mejorar los comportamientos ciudadanos y que tuvo como resultado un incremento por parte de los peatones de las cebras, el uso del cinturón de seguridad y reducción en la accidentalidad. Este programa buscó revivir la Cultura Ciudadana que había sido implementada por Mockus; como lo menciona El Tiempo:

Con la intención de ponerle orden al comportamiento de conductores, peatones, ciclistas y motociclistas en las calles de Bogotá, 500 personas vestidas con chaquetas de color naranja se encargarán de revivir la cultura ciudadana que fomentó en su momento el alcalde Antanas Mockus. (El Tiempo, 2009)

Se realizó además la implementación de la estrategia Gerencia en Vía, la cual tenía por objetivo la intervención directa en el tráfico y sobre las relaciones en el entorno con miras a mejorar la movilidad en algunos sectores. Esta implementación se realizó en la carrera Séptima. Así mismo, se dejaron listos los diseños y estudios técnicos para la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público – SITP como modelo complementario al Transmilenio y que permitiría alivianar la sobrecarga con que contaba el sistema de transporte público.

En términos del espacio público, se realizaron acciones para garantizar su recuperación y conservación con enfoque diferencial, es decir, que en esta administración además de realizarse las acciones que venían desarrollándose por parte de los gobiernos de la ciudad, se le dio un trato

diferencial al espacio público de barrios populares y a la adaptación del mismo para el uso por parte de personas con movilidad reducida.

Derechos fundamentales

Sin embargo, como uno de los derechos fundamentales y en el marco del ejercicio de continuidad, Moreno fortalece la estrategia “Salud a su Casa” que no solamente trabajó sobre atención primaria en salud, sino que utilizó el recurso para generar procesos de promoción de derechos, intervención psicosocial con eventos de salud mental, entre otras. Respecto a la educación, el gobierno de Samuel Moreno implementó la gratuidad en el acceso a educación básica y media en colegios oficiales en el 100%, convirtiendo a Bogotá en la primera ciudad del país en implementar esta medida.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

La administración de Moreno se caracterizó por ser una de las administraciones con mayor apoyo en el Concejo de la ciudad, pues contó con 11 concejales elegidos por la misma colectividad del entonces alcalde. Sin embargo, su gobierno contó con fuertes escándalos de corrupción, a tal punto que fue destituido; esta situación en términos de transparencia en el gobierno dejó como saldo la troncal de la calle 26 sin terminar y con unos sobrecostos enormes para la ciudad que le valieron la favorabilidad al Polo Democrático Alternativo en la ciudad.

Respecto a los proyectos de acuerdo que fueron sancionados durante este periodo, se relacionan esencialmente dos que tienen que ver con cultura ciudadana, específicamente con arte y cultura.

Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá Positiva”

Para Moreno la garantía de derechos se da mediante el cumplimiento de deberes y de esta manera se cimienta una Bogotá Positiva, donde la ciudadanía es activa y participa en escenarios de

crítica y construcción colectiva. De esta manera, Cultura Ciudadana se construye a partir del reflejo del Amor por Bogotá, tal como llamó su programa de gobierno. De esta manera, Cultura Ciudadana hace parte estructurante de la cultura política, entendida a partir de los dos primeros objetivos del Plan de Desarrollo, a saber, Ciudad de Derechos y Derecho a la Ciudad. En este orden de ideas, Cultura Ciudadana se consolida como un elemento clave en la construcción de una Cultura Política en la ciudad.

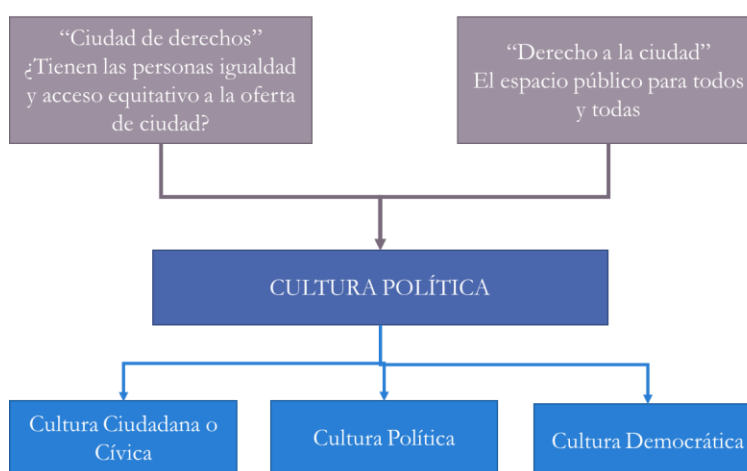


Figura 17. Cultura Ciudadana en el gobierno *Bogotá Positiva* (2008-2012). Elaboración propia.

Como se evidenció, durante este gobierno aparece nuevamente Cultura Ciudadana en el marco de la agenda pública distrital; no obstante, a diferencia de los gobiernos de Mockus, en este Plan de gobierno Cultura Ciudadana se constituye como parte de los lineamientos transversales del gobierno y no como un objetivo estructurante ni como prioridad en términos presupuestales.

Cultura Ciudadana en la Bogotá Positiva se entiende como “un sistema de comportamientos, hábitos, actitudes, valores y normas mínimas que son compartidas y legitimadas socialmente, porque permiten la convivencia, la solidaridad y respeto por el (la) otro(a), así como el disfrute sostenible de los bienes colectivos. Lo anterior reconociendo a los (las) ciudadanos(as) como sujetos de derechos y deberes y agentes de transformaciones culturales”. (Guzmán Rodríguez, 2009, pág. 25). La definición anterior evidencia un proceso de convergencia entre los referenciales de Mockus y el periodo de

administración de Samuel Moreno, aspecto importante para la ciudad, puesto que se rescata algo de lo trabajado en Mockus sin perder el enfoque del gobierno actual, en términos de identificar la situación de la ciudad bajo otra visión.

3.3 Gustavo Petro – Bogotá Humana (2012-2016)

En 2011 Gustavo Petro Urrego es elegido con el 32,22% de los votos por el movimiento Progresistas, luego de inscribir su candidatura por firmas tras su renuncia al Polo Democrático Alternativo por contar con diferencias con la colectividad. Sin embargo, luego de culminar el periodo de gobierno de Bogotá Positiva, Clara Rojas, alcaldesa designada, cerró el periodo con altos niveles de popularidad entre la ciudadanía, entre otras cosas, porque se le reconoció una gran capacidad de liderazgo y toma de decisiones.

Petro continuó con la implementación del modelo de ciudad basado en la protección, garantía y acceso de derechos desde un escenario participativo y constructivo. Para Petro fue importante hablar de Cultura Democrática, entendida como espacios de participación incidente, donde las personas trabajan junto al gobierno en las soluciones a necesidades o innovación de gestión; así mismo, buscó reducir la segregación, adaptar la ciudad al cambio climático y defender lo público con el fin de “mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012)

Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”

El Plan de Desarrollo de Petro se estructuró a partir de tres ejes i) una ciudad que supera la segregación y la discriminación; ii) una ciudad que se adapta al cambio climático y se ordena alrededor del agua; y iii) una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público. Para el desarrollo de estas acciones, la administración distrital contó con un presupuesto de 53.065.452 millones de pesos.

El primer eje del plan de desarrollo concentró acciones alrededor de la garantía de derechos de la población en los que se propendió una ciudad más humana en la que las personas puedan realizar sus proyectos de vida y acceder a las oportunidades que la ciudad tiene para ellos y ellas. El segundo, enfocado principalmente en el hábitat, evidenció una de las diferencias de Petro con sus antecesores y es un énfasis marcado en el agua como derecho fundamental y en la conservación de la estructura ecológica principal. En el tercer eje, Gustavo Petro puso de manifiesto la importancia de contar con un objetivo estructurante del Plan de Desarrollo en el que se diera prioridad a lo público y a la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el gobierno a través del fortalecimiento del control social, la participación y las veedurías ciudadanas. En este componente, además, Petro integró las acciones relacionadas con seguridad a través de los programas Seguridad Humana y Territorios de Vida y Paz con Prevención del Delito.

En el Cuadro 9, se relacionan las principales acciones del gobierno Bogotá Humana que pueden relacionarse con Cultura Ciudadana.

Cuadro 9. Cultura Ciudadana en el gobierno Bogotá Humana.

Eje	Programa	Proyectos Prioritarios	Metas	Sectores involucrados	Presupuesto
i) Una ciudad que supera la segregación	Ejercicio de las libertades culturales y deportivas	Corredores culturales y deportivos	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar 11 corredores culturales y recreativos 	Cultura, Recreación y Deporte	\$950.663 millones 2,95% del eje (1,79% del plan)
		Arte, cultura y patrimonio en transformación	<ul style="list-style-type: none"> Lograr asistencias a la oferta pública de personas en condiciones de equidad, inclusión y no segregación. Apoyo de iniciativas mediante becas, estímulos, apoyos concertados, etc. Red de equipamientos culturales accesibles, polivalentes y sostenibles Fortalecer la Red de Bibliotecas Públicas Fortalecer el modelo de gestión de las casas de la cultura Implementar el plan de lectura, escritura y cultura digital 		
		Cotidianidad libre y activa	<ul style="list-style-type: none"> Apoyar 400 iniciativas culturales, recreativas y/o deportivas; beneficiar a 1.400 deportistas. Garantizar 1.000.000 de personas anualmente el acceso a la oferta deportiva y recreativa. Realizar 15.000 eventos masivos de recreación Realizar estudios de factibilidad económica y financiera del escenario para eventos masivos. Construcción de parques metropolitanos, zonales y vecinales Consolidar la Red de ciclovías y fortalecerla 		
		Ciudadanías juveniles	<ul style="list-style-type: none"> Beneficiar iniciativas y espacios juveniles, priorizando jóvenes en situación de vulnerabilidad. 		

iii) una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público.	Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente	Bogotá promueve una cultura ciudadana y de la legalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Formular una política pública de probidad y transparencia • Mejorar la gestión contractual de entidades del distrito • Constituir alianza público-privadas para el control social • Implementar 32 procesos de control social y de veeduría 	Gobierno; Seguridad y convivencia	\$63.881 millones 1,90% del eje (0,12% del plan)
	Territorio de vida y paz con prevención del delito	Territorios protectores de vida ²	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuir el porcentaje de hogares que reportan problemas de inseguridad 		\$58.044 millones 1,73% del eje (0,10% del plan)
		Poblaciones libres de violencia y delito	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el porcentaje de delitos de alto impacto contra mujeres • Crear la red distrital para combatir la trata de personas • Aumentar la participación de jóvenes en organizaciones juveniles 		
Fortalecimiento de la seguridad ciudadana	Mejoramiento de las condiciones de operación para la seguridad y la convivencia en la ciudad	<ul style="list-style-type: none"> • Crear e implementar el programa de entornos escolares seguros en el 100% de los colegios de la ciudad • Aumentar la percepción de mejora respecto a la reacción de la policía • Diseñar una estrategia de formación para la Policía en materia de derechos de infancia y adolescencia 		\$761.761 millones 22,74% del eje (1,43% del plan)	

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012)

En términos generales se encuentra que el proyecto de gobierno de Petro busca atender en gran medida los procesos de acceso y garantía de derechos. En cuanto su relación con cultura ciudadana se tiene una alta proporción de fomento a las actividades culturales, recreativas y deportivas como parte fundamental del goce de la ciudad. Así mismo, el programa de transparencia, probidad y lucha contra la corrupción buscó promover el rechazo a la corrupción y el fomento a la cultura de la legalidad. Uno de los proyectos prioritarios en este programa fue “Bogotá promueve una cultura ciudadana y de la legalidad”, que tuvo por objetivo “fortalecer las capacidades y los comportamientos ciudadanos que favorezcan normas sociales de transparencia, probidad y rechazo a la corrupción” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2012). Con este proyecto, el gobierno distrital quiso combatir la cultura del atajo para violar la ley. Sin embargo, este proyecto prioritario no cuenta con metas establecidas en el Plan de Desarrollo, por lo que, al igual que en el caso de Samuel Moreno, es posible afirmar que se tuvo en cuenta como un elemento discursivo importante pero no le fueron asignados recursos específicos que permitieran su ejecución como parte estructural del plan.

Relación de la administración con el Concejo de Bogotá

Gustavo Petro contó con una importante participación de miembros del movimiento Progresistas dentro del Concejo de la ciudad; en total 8 concejales fueron elegidos por este movimiento evidenciando un respaldo importante en este organismo en torno a la gestión del alcalde. Sin embargo, una de las apuestas más grandes del gobierno, relacionada con el Plan de Ordenamiento Territorial, no fue aprobada por el Concejo Distrital por considerarse que la revisión realizada era una transformación sustancial que no podía ser realizada por el alcalde. Unos meses después, el documento fue sancionado por Decreto del alcalde mayor.

En cuanto a los procesos de aprobación de proyectos de acuerdo relacionados con Cultura Ciudadana, se cuentan 6 relacionados con educación en lo ambiental, espacio público y formación cultural.

Definición de Cultura Ciudadana en “Bogotá Humana”

En la administración Petro se dio paso a la ampliación del concepto de Cultura Democrática bajo un escenario más ambicioso por dar el giro a Cultura Ciudadana, ya que para las administraciones posteriores a Mockus, “la responsabilidad social y el cumplimiento de normas hacen parte de una ciudadanía pero no pueden ser el único indicador de desarrollo de una cultura que se precie de ser ciudadana”. (Equipo consultor Universidad Nacional de Colombia., 2003, pág. 31). De acuerdo con la Secretaria de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD):

Esta nueva dirección de la cultura ciudadana propone un avance en su conceptualización en un giro hacia lo que se denomina CULTURA DEMOCRÁTICA, en tanto se inscribe a la apuesta del gobierno de crear nuevas formas de gobernar, y por tanto de formar y comunicar. Parte de una concepción positiva del ejercicio del poder estatal y del que ejercen los ciudadanos entre sí: nuevas formas del relacionamiento ente el gobierno y los ciudadanos de éstos entre ellos, que potencie sus capacidades y libertades. Le apunta, por tanto, a formas productivas, más que restrictivas y regulatorias, de gobernar y formar.

En ese sentido, durante la administración de Gustavo Petro no se cuentan con acciones concretas que permitan definir a Cultura Ciudadana como un eje transversal a la ejecución de políticas públicas distritales. Sin embargo, este concepto termina siendo mucho más amplio en la medida en que en que Cultura Democrática incluye no solamente la propuesta de atender el comportamiento de los ciudadanos como un mecanismo de construcción de ciudadanía y de lo que puede considerarse como “lo cívico”, sino que integra a su vez la garantía en cuanto a los derechos de participación y control social, que son en sí mismos un deber.

Con esto, se da continuidad al discurso que han venido elaborando los gobiernos anteriores, en donde era importante generar un mecanismo cultural que comprendiera, además del deber y la autorregulación, acciones que fomentaran la participación y la apropiación de lo público por parte de la ciudadanía.

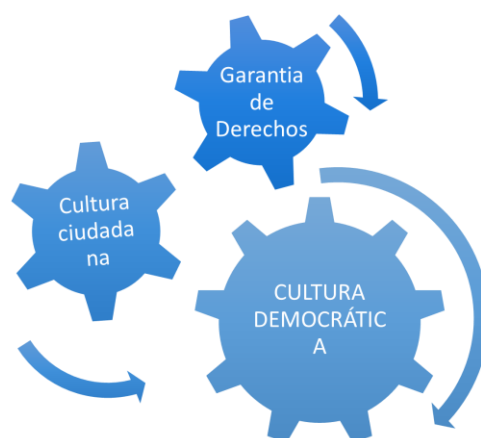


Figura 18. Variables de interacción política que dan forma al concepto de Cultura Ciudadana Bogotá Humana (2012-2016).

Fuente: Elaboración propia.

Desde el Eje tres, una ciudad que defiende y fortalece lo público del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, la administración asumió su trabajo en Cultura Ciudadana, desde la realización de una serie de actuaciones intensivas donde en conjunto los sectores o secretarías, generaban espacios de

formación y comunicación que involucraban la ampliación de las capacidades tanto del ciudadano y del funcionario público, dirigidas a fomentar la Cultura Democrática, bajo tres objetivos:

- Construir un nuevo modelo de participación ciudadana, es decir, pasar de los escenarios comunitarios consultivos a los decisorios, que la ciudadanía en fortalecimiento de sus capacidades organizacionales, tuvieron espacios de comunicación directa con la administración pública.
- Fortalecer la gobernabilidad democrática local. Teniendo en cuenta el modelo de descentralización, este objetivo estaba dirigido a que los gobiernos locales tuvieran más autonomía en su gestión y de esta misma manera mejorar las relaciones entre gobiernos locales y el gobierno central.
- Por último, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del Distrito Capital, se refería a fomentar una ética pública, cero corrupción y trabajo efectivo en el uso de los recursos públicos desde la administración y la ciudadanía. Cualificar los ejercicios de control social y rendición de cuentas donde la ciudadanía se involucra con mayor incidencia.

Así las cosas, la Cultura Democrática es el nuevo símbolo de política pública en Cultura Ciudadana, es la manera de ver como se pasa del cumplimiento de la norma y la armonía con la ética y lo cultural, a escenarios de cuidado de lo público frente a la garantía de derechos y un servicio al ciudadano de calidad por parte de la administración pública, lo cual establece una realidad, donde la ciudadanía es activa e incidente, frente a una institucionalidad calificada y que da respuesta eficiente frente a las demandas sociales.

Acciones relacionadas con Cultura Ciudadana durante Bogotá Humana

Medio ambiente

Gustavo Petro contó con algunas situaciones que no le permitieron cumplir a cabalidad con el tiempo de ejecución del proyecto Bogotá Humana. Para este gobernante, fortalecer los procesos de reciclaje y reutilización de residuos con miras a garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas de la ciudad era una de las apuestas más ambiciosas, pues destacó la necesidad de generar acciones para mitigar los efectos del cambio climático en la ciudad. En esa medida, el programa Basura Cero tuvo como propósito minimizar el impacto de los residuos sólidos sobre el ambiente y la salud de la ciudadanía. Con este programa, Petro tuvo uno de los problemas más recordados en términos de su gestión debido a que buscó formalizar a recicladores a través del planteamiento de un modelo de reciclaje para la ciudad y comenzó a implementar la recolección de basuras bajo un esquema de servicio público creando la empresa Aguas de Bogotá para tal fin. Esta decisión le costó una destitución por la Procuraduría y una inhabilidad por 15 años para ejecutar cargos públicos.

Planeación y ordenamiento territorial

En términos de planeación, Petro le apostó a la revitalización del centro ampliado para la densificación de la ciudad, limitando el crecimiento hacia los bordes procurando la conservación de la estructura ecológica principal, situación que propuso en el POT de la ciudad y que no fue aprobado por el Concejo Distrital y con esto también enfrentó críticas por parte de algunos grupos de interés de la sociedad.

Sin embargo, dentro de los ejercicios de continuidad realizados en esta administración se puede destacar la continuidad a procesos de mejoramiento integral de barrios que venía siendo desarrollada desde el gobierno de Enrique Peñalosa. Así mismo, consideró la movilidad desde la perspectiva del peatón, como se trabajó durante los gobiernos de Mockus y Peñalosa, con énfasis en fortalecer el

sistema integrado de transporte público intermodal y la peatonalización de algunas avenidas, como la carrera séptima.

3.4 A manera de conclusión: Cultura Ciudadana en el marco de la Cultura Política y Democrática, del deber al derecho y del derecho al deber.

Atendiendo a una nueva fase de crisis (Surel, 2008) generada por la falta de solución a los problemas de pobreza, desempleo y, en general, aquellos relacionados con el acceso y garantía de derechos a la población más vulnerable de la ciudad, un nuevo grupo político, representado por el Polo Democrático Alternativo, salta al escenario político y pone de manifiesto la necesidad de generar nuevas políticas públicas a partir de una transformación del referencial propuesto por Antanas Mockus.

A pesar de estas diferencias, en 2008 Moreno Rojas buscó conciliar las propuestas de los gobiernos de Mockus y Peñalosa con las apuestas de los gobiernos de izquierda. Una de las herramientas fue el Programa Amor por Bogotá el cual buscó, por un lado, retomar los logros de los programas de cultura ciudadana que se desarrollaron en la ciudad desde Antanas Mockus en 1995 hasta el gobierno de Garzón, y por el otro, contribuir a consolidar e institucionalizar la cultura ciudadana desde una perspectiva amplia del derecho a la ciudad. Se buscó entonces, la autorregulación y la mitigación de problemas urbanos desde cultura ciudadana de manera que la ciudadanía pudiera ayudar al gobierno en su gestión, cierta responsabilidad compartida, para que este pudiera ocuparse de problemas más estructurales.

En este proceso, si bien se considera que las acciones de los “gobiernos de izquierda” generaron procesos de continuidad, resulta importante resaltar que el nuevo enfoque generó transformaciones sustanciales en la concepción inicial de la política pública, la cual no lograba dar respuesta a determinadas situaciones problemáticas que se dieron en la ciudad y a los contextos

normativos que estaban imperando en los procesos de atención a víctimas, reincorporación de excombatientes a la vida civil, entre otras.

En esa medida, el nuevo referencial estuvo asociado con la garantía de derechos y la participación y, por tanto, el periodo de 12 años de gobierno de la izquierda en Bogotá cambió el “núcleo duro” de la política pública de Cultura Ciudadana incluyéndola dentro de las líneas discursivas de gobierno, pero sin darle un rol preponderante en términos presupuestales y de ejecución de acciones. Pero no solamente no se le dio un rol específico, sino que Cultura Ciudadana terminó haciendo parte de un conjunto de políticas culturales mucho más grande, denominado Cultura Democrática.

Con los escándalos de corrupción, principalmente aquellos del gobierno de Moreno, se evidenció una afectación al referencial propuesto inicialmente por los “gobiernos de izquierda”. El símbolo generado aquí, con los resultados adversos en el ojo mediático, le costó la credibilidad al Polo Democrático Alternativo entre la ciudadanía, quienes eventualmente elegirían a Gustavo Petro como alcalde de la ciudad bajo una serie de promesas en campaña, además de la garantía de derechos, con el fortalecimiento de nuevos mecanismos de defensa del medio ambiente, bandera que se sumó al proceso de cultura democrática en la ciudad.

CAPÍTULO 4. CONCLUSIONES

A través del análisis cualitativo longitudinal el presente trabajo revisó la manera como los gobiernos de Bogotá entre 1995 a 2016, incluyeron acciones relacionadas con Cultura Ciudadana en sus gobiernos. Como respuesta a los problemas de ciudad, esta política logró convertirse en un símbolo de condensación para posteriormente consolidarse como un símbolo de referencia para la elaboración de políticas públicas distritales a partir del cambio de referencial. Lo anterior abre campo a la primera gran conclusión del presente estudio que está relacionada con la posibilidad de constituir políticas de Estado, tanto en gobiernos de izquierda como de derecha, a través de la consolidación de símbolos.

Otro de los aportes que se considera significativo en la elaboración del presente trabajo es que en la actualidad no se encuentran documentos que trabajen la relación entre símbolos y políticas públicas en Colombia, por lo menos desde la dimensión simbólica del poder establecida por Murray Edelman en 1985 y que aporta elementos fundamentales para el proceso de consolidación de las políticas públicas. Si bien en términos de la comunicación política este tema ha sido explorado ampliamente, lo que aquí se propone busca brindar elementos para un posterior análisis de las políticas públicas en el marco de la ejecución de acciones que se ubican en el nivel meso de las políticas públicas. Es por esto que la metodología empleada no se concentró en realizar un análisis comparado, sino más bien en proponer un escenario de análisis longitudinal que permitiera revisar con detalle las acciones empleadas en cada uno de los gobiernos que hacen parte del periodo de análisis.

Así mismo, la complementariedad entre las definiciones de políticas públicas usadas aquí permite entender el análisis simbólico, no solamente como producto de las acciones adelantadas por los actores que las definen y formulan (Roth, 2014), sino también de los procesos de representación de la realidad que de aquí se dan (Muller, 2010) pues estas generan transformaciones sustanciales en

los paradigmas que orientan las políticas públicas y, por ende, la relación entre los sectores y la realidad (global-sectorial).

En consecuencia, Cultura Ciudadana surgió con base en una lectura del contexto realizada por un grupo de personas (o mediadores) que identificaron el problema de la ciudad como una brecha entre ley, moral y cultura. A partir de esta lectura, se creó un referencial que se tradujo en la importancia de establecer pedagogías en torno al deber cívico que lograron acercar a la mayoría de la población a la ejecución de políticas públicas haciéndolos partícipes en este proceso, generando un símbolo que condensó emociones positivas frente a la ciudad. Sin embargo, con la llegada de nuevos mediadores al escenario político distrital, el paradigma de cultura ciudadana se agotó, pues el escenario evidenciaba necesidades relacionadas con la garantía de derechos, sobre todo de poblaciones más vulnerables de la ciudad, dando paso a la necesidad de generar un nuevo referencial que se tradujo en sistemas de intervención asociados con el enfoque de derechos y la Cultura Democrática. Con esto se transformó, no solo el enfoque de las políticas públicas, sino el símbolo que surgió durante lo que se ha denominado en el presente texto como ‘Los primeros años de Cultura Ciudadana’ (Figura 19).

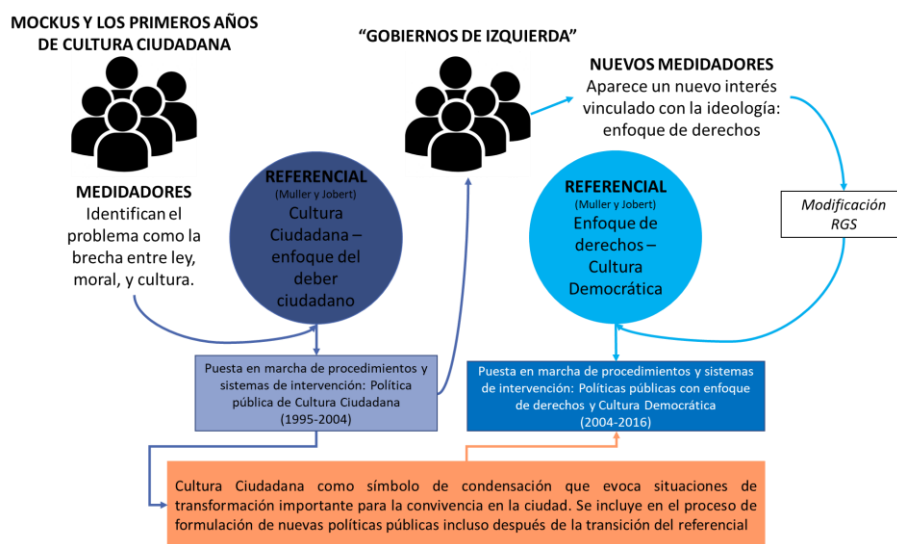


Figura 19. Creación de referencial y ajuste en el caso de Cultura Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Así las cosas, el análisis realizado permite identificar: i) que durante los gobiernos que ubicaron a Cultura Ciudadana como símbolo de condensación (1995 -2004), se trabajó bajo un enfoque relacionado principalmente con el deber cívico dando respuesta a situaciones de convivencia y falta de regulación ciudadana que venían presentándose en la ciudad y que impedían vivir el espacio público de manera armónica; ii) durante los gobiernos siguientes (2004-2016) el símbolo de condensación se transformó en un símbolo de referencia de políticas públicas con enfoque de derechos, que surgió para afrontar el problema de la pobreza, el desempleo y la falta de acceso a los servicios por parte de la población más vulnerable de la ciudad. Sin embargo, es posible afirmar que en todos los periodos hubo una respuesta institucional a situaciones coyunturales específicas y no a situaciones problemáticas deliberadas, lo cual evidencia la conformación de símbolos en la ciudadanía a partir de los contextos en los que se encuentran (Edelman, 1985) (McAuliffe, 2010).

Sin embargo, la construcción de las imágenes políticas de la ciudadanía relacionadas con acciones que se dieron en Cultura Ciudadana evidencia, por un lado, que en los gobiernos comprendidos entre 1995 y 2004 (Mockus-Peñalosa Mockus) las políticas públicas estuvieron enfocadas en resaltar el rol del individuo en lo colectivo y en el espacio público, mientras que en los gobiernos siguientes hasta 2016 (Garzón, Moreno y Petro) hubo una motivación a pensarse la ciudad desde el individuo como sujeto de derechos. En ese sentido, el cambio de paradigma de política pública generó a su vez un cambio en el imaginario colectivo relacionado con el asunto de la convivencia en el espacio público haciendo un tránsito entre la concepción de lo público como “deber de todos” hacia lo público como “garante de derechos” generando una apropiación individual del deber ser de las políticas públicas distritales, es decir, cómo ellas deben atender las necesidades de los sujetos y no tanto desde la corresponsabilidad inherente al deber cívico. Con esto es posible afirmar que los símbolos se transforman a su vez como parte de una construcción de una imagen colectiva frente a un problema específico.

Pero en el proceso de consolidación del símbolo en mención, también resultó clave la presencia de un contexto que facilitó el proceso de construcción de un nuevo referencial. La coyuntura institucional facultó la posibilidad de generar políticas públicas innovadoras, en el marco de un proceso de descentralización territorial diferencial en la que Bogotá tuvo la posibilidad de contar con un estatuto orgánico propio brindando un amplio margen de acción al ejecutivo distrital.

La revisión de esta Política Pública permite entonces evidenciar el surgimiento de símbolos a partir de políticas públicas que logran acercarse a la ciudadanía, generando imágenes políticas frente a sus propios contextos y sus emociones. El caso puntual de cultura ciudadana evidencia un tránsito desde su conformación como símbolo de condensación hasta su consolidación como símbolo de referencia en los procesos de formulación de políticas públicas distritales posteriores a Mockus (1995-1998), evidenciando, más allá de procesos de continuidad y priorización presupuestal, que las políticas públicas que se constituyen como símbolos, logran trascender las posturas ideológicas y los enfoques que determinan la acción pública.

Además, es posible afirmar que existen sectores específicos que concentran las acciones de gobierno relacionadas con este tema, en donde se genera el núcleo de transformación del paradigma de políticas públicas en la ciudad pero también es ahí donde se concentran los imaginarios colectivos y los símbolos de condensación que hacen parte de la percepción de la ciudadanía; es decir, Cultura Ciudadana como símbolo de condensación trabajado por Mockus se encuentra en una lógica sectorial cuyas acciones se concentraron en asuntos de seguridad y convivencia, la construcción de escenarios culturales y deportivos, el fomento a las expresiones artísticas y la participación, lo cual se convierte posteriormente en símbolo de referencia con las siguientes administraciones y se relaciona con el imaginario colectivo que tiene que ver con Cultura Ciudadana.

Lo anterior se respalda con la identificación de algunas acciones de gobierno ejecutadas a lo largo de todas las administraciones, que si bien no son comparadas en términos de sus resultados en el presente trabajo, se relacionan con la apuesta política de Mockus, que se distribuyen a lo largo de los planes de desarrollo como apuestas aparentemente aisladas; así mismo, es posible identificar la continuidad en algunos de los proyectos más emblemáticos de Mockus y Peñalosa como la Hora Zanahoria, Obras con Saldo Pedagógico (que eventualmente se llamaría Obras con Participación Ciudadana), Plan Desarme, Guías Cívicos y Misión Bogotá (creada por Enrique Peñalosa), Pico y Placa, Día sin Carro y Transmilenio que responden a una lógica sectorial de imágenes políticas. Así mismo, se encuentra un ejemplo claro que permite evidenciar la consolidación de Cultura Ciudadana como símbolo de referencia para la elaboración de políticas públicas distritales se encuentra en el plan de gobierno de Samuel Moreno y su programa Amor por Bogotá que buscó retomar parte de la propuesta adelantada por los gobiernos de Mockus y Peñalosa, intentando conciliar a Cultura Ciudadana con la Cultura Democrática y la Cultura Política.

En esa medida, si bien los gobernantes de turno construyen sus planes de gobierno a partir de la lectura que realizan de la ciudadanía y sus contextos, es importante reconocer que la ciudadanía construye también imágenes políticas a partir de la interpretación que hace de la manifestación de las diferentes acciones llevadas a cabo por las administraciones a partir de las cuales, se crean marcos de referencia teniendo en cuenta sus vivencias y contextos sociales determinando cual o cuales políticas públicas le son convenientes. Con esto se evidencia que la política pública de cultura ciudadana no ha sido lineal en su simbología atendiendo a las necesidades de la ciudadanía y las apuestas políticas de los gobernantes de turno, pues como lo afirma McAuliffe (2010), “...una sola política no puede sostener múltiples imágenes durante largos períodos de tiempo, y que las imágenes cambiarán después de un cambio en política.”

Teniendo en cuenta los contextos particulares en los que se desarrolló Cultura Ciudadana, es preciso mencionar su configuración como un “meta-problema”, es decir, como la suma de diversas situaciones problemáticas; como lo define Ordoñez (2013) “es el problema de problemas, es la sumatoria de las representaciones individuales del problema, es decir, de la forma como los diferentes actores visualizan o perciben “el” problema” (Ordoñez Matamoros, 2013, pág. 110). Esto se articula con lo propuesto por Goffman, citado por McAuliffe (2010), quienes resaltan que el contexto permite entender a la ciudadanía los procesos sociales y el rol que desempeñan en ellos y por ende, les permite construir imágenes políticas y símbolos a partir de su propio entendimiento de la realidad. Lo anterior porque todo aquello relacionado con la esencia de Cultura Ciudadana, como los comportamientos ciudadanos y las transformaciones sociales e institucionales, están dominados por el contexto social, político y económico en el que se desenvuelven.

En consecuencia, en lo que respecta a la formulación de políticas públicas y, de manera particular, políticas públicas de cultura ciudadana, a partir de la revisión longitudinal de la información de cada gobierno, es posible afirmar que no resulta pertinente la construcción de una política pública de Cultura Ciudadana que dé lineamientos generales frente a los procesos de comportamiento de la ciudadanía, su autorregulación y la mutua regulación cultural en Bogotá. Lo anterior porque como se mencionó, su conformación como un meta-problema y la recurrente necesidad de ajustar el concepto a los contextos hace que el símbolo sea un referente para la ejecución de políticas públicas más que una política pública concreta que determine una solución específica a un problema determinado.

Por lo anterior, es posible afirmar que, una vez las políticas públicas logran responder a los periodos de crisis identificados a partir del contexto y que han sido propagados de manera que sean percibidos por la ciudadanía y, de manera especial, por aquellos grupos de personas que son considerados “espectadores” en el ejercicio político, se logran procesos de reconocimiento que

consolidan la acción pública de manera transversal a través de símbolos. Sin embargo, se hace imperativo establecer con claridad los momentos en los que hay un agotamiento del paradigma regente en torno a las políticas públicas, de manera que se articulen las necesidades de la sociedad global con la consolidación de políticas públicas y, en consecuencia, se articulen las imágenes políticas construidas por la ciudadanía con los cambios institucionales generados.

En general puede afirmarse entonces que hay dos factores que han dado forma al referencial de las políticas públicas de Cultura Ciudadana en la ciudad: por un lado, el contexto regional, nacional y local, que genera ciertas reacciones en los individuos, tanto positivas como negativas (Edelman, 1985) (McAuliffe, 2010), haciendo que el escenario se vuelva altamente relevante en los procesos de consolidación y ejecución de políticas públicas; y por otro las fases de crisis, en donde, como lo menciona Surel (2008), el paradigma sufre un agotamiento y deja de responder a las necesidades identificadas.

Lo anterior se evidencia a partir de la consolidación de tres referenciales que fueron identificados en el documento: i) democracia y la participación ciudadana (1991-1994); ii) Cultura Ciudadana (1994-2004) y iii) enfoque de derechos (2004-2012).

- i. El cambio institucional generado por la Constitución Política de 1991, que coincidió con un ajuste en la mayoría de los países de la región que venían transformándose a partir de los procesos de apertura que se dieron a finales de la década de los 80 y comienzos de los 90, involucró nuevos elementos en la agenda política, como la consolidación del Estado Social de Derecho, la democracia participativa y la descentralización. Estos dieron paso a la conformación de un nuevo referencial de políticas públicas que permitió asumir la transformación institucional que el país estaba viviendo y que, por supuesto, incidía en el

- ejercicio de las políticas públicas en Bogotá. Durante el gobierno de Juan Martín Ferrer y, especialmente durante el gobierno de Jaime Castro, se estructuró el referencial de políticas públicas alrededor de la democracia y la participación ciudadana, atendiendo en esencia algunos de los lineamientos establecidos en la Constitución.
- ii. El trabajo que se hizo para poner en escena a cultura ciudadana como fuente de transformación, generó precisamente que esta poca comprensión por parte de algunos actores de la sociedad global encontrara un consuelo simbólico (Edelman, 1985) promoviendo, a partir del uso de medios y la adhesión de grupos de interés a las acciones de política pública, un interés que además estuvo acompañado de cargas emocionales logradas a partir de mecanismos pedagógicos que ubicaron a Bogotá en un espectro de la esperanza y el sentido de pertenencia e identidad. En consecuencia, las emociones que se tejieron alrededor de la nueva apuesta política generaron en la ciudadanía una lealtad frente al símbolo y una recordación que aun hoy persiste para una generación que vio como la ciudad podía constituirse como un lugar habitable en donde coexistiera la armonía entre la ley, la moral y la cultura.
 - iii. La política pública de Cultura Ciudadana sufrió una transformación durante los llamados “gobiernos de izquierda”, para quienes los problemas de fondo que afrontaba la ciudad estaban relacionados con la reducción de la pobreza y la construcción de una ciudad viable para la población más necesitada. En esa medida, el paradigma relacionado con el deber y la construcción de una ciudad desde lo urbanístico dejó de responder a nuevas necesidades de fondo que fueron manifestándose en la ciudadanía dando paso a un nuevo referencial que se construyó a partir de la garantía de derechos y la participación. De esta

manera, el referencial se transforma de la mano de nuevos actores que llegan a administrar la ciudad y que toman fuerza en el escenario político: representantes sindicales, organizaciones sociales empoderadas y grupos civiles que se organizaron alrededor de la exigencia del cumplimiento de los derechos en el marco de la denominación constitucional del país como “Estado Social de Derecho”.

De otra parte, los mediadores de política pública entran a desempeñar un papel fundamental como actores que posicionan el referencial de las políticas públicas. De manera particular, cobra sentido la manera en que estos actores deciden abordar lo que podría considerarse como el “meta problema” de la convivencia en la ciudad. Así, resulta entonces determinante entender al conjunto de funcionarios que abrieron campo a Cultura Ciudadana como política pública, pues este estuvo conformado por académicos y expertos en asuntos de simbología, lenguaje y ética para quienes los problemas de la ciudad radicaron de manera sustancial en la relación entre el cumplimiento de la norma, el juicio moral de los individuos y la primacía de una cultura de la legalidad en la ciudad.

Sin embargo, es preciso notar que Cultura Ciudadana es una política pública ligada a la imagen de un individuo, sobre el cual versó la responsabilidad de su posicionamiento y su consolidación como símbolo. Esto se hizo evidente en el proceso de búsqueda de información, en donde se detectó que es poca la bibliografía relacionada con cultura ciudadana de manera específica, pues la mayoría gira en torno al periodo de gobierno de Antanas Mockus y su trabajo desde organizaciones como Corprovisionarios; lo anterior se deriva en que para poder analizar los periodos de gobierno después de Mockus la información base son, en su mayoría, los planes de desarrollo.

Consideraciones finales

Para las autoras resulta relevante para la ciudad identificar a Cultura Ciudadana como un tema que debe ser incluido en todas las políticas públicas de manera transversal; más allá de concebirse

como un tema en la agenda pública, Cultura Ciudadana debe retomarse como un enfoque de políticas públicas distritales que determine lineamientos para la elaboración de otras políticas públicas, ya que, en últimas, las acciones sectoriales conciben este tema desde las funciones que las entidades distritales desempeñan en la esfera pública y por tanto va a depender de las prioridades sectoriales que cada gobierno considere pertinentes. Con esto podría mitigarse el efecto de “lo individual” en el marco del ejercicio de lo público, que evidencia hoy la primacía respecto a la exigencia de la garantía del acceso a servicios, aporte de los gobiernos de izquierda, pero que dejó de lado los ejercicios de corresponsabilidad con la ciudad, planteada por los gobiernos de Mockus y, en menor medida, de Peñalosa.

Así mismo, es preciso mencionar que Cultura Ciudadana no debe concentrarse solamente en la existencia de espacios agradables y accesibles o en la garantía de derechos, pues es necesario realizar trabajo con la comunidad que permita generar apropiación por la ciudad y crear acciones entre pares que permita transmitir entre ciudadanos la necesidad de respetar y proteger el espacio público, interiorizando el ejercicio de lo colectivo, generando la concepción de nuevos imaginarios frente a la ciudad atendiendo a la llamada “regulación cultural” propuesta inicialmente por Mockus y, que se considera, se ha dejado como una responsabilidad única de los ejecutores de políticas públicas, y que es clave para la convivencia en los distintos espacios de ciudad y que puede ser incluida como parte de los lineamientos de políticas públicas propuestos desde un enfoque de cultura ciudadana.

Finalmente, en consecuencia, para las autoras parte de esos lineamientos deben concentrarse en consolidar la apropiación del concepto de recurso público como un ejercicio de inversión de los aportes de los contribuyentes en la ciudad, y por ende construir imágenes alrededor del presupuesto público como un bien público, inherente a la vida en la ciudad, en donde se transforme el paradigma de la “gratuidad”. Lo anterior como respuesta a la necesidad de fortalecer la democracia a partir del

fortalecimiento de la comprensión de las reglas de juego por parte de la ciudadanía que generen una mayor actividad y compromiso con la inversión local, tal y como lo sostiene McAuliffe (2011).

REFERENCIAS

Libros, artículos y documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2003a). *Bogotá Camino a la Igualdad. Avances en Cultura Ciudadana y en la Construcción de lo Público*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2003b). *Bogotá para vivir: Informe de cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Bromberg, P. (2 de Septiembre de 2003). Ingenieros y profetas: transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos. En J. Muñoz M., J. Arturo L., P. Bromberg, & R. Roa Moncada, *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá* (págs. 66-105). Bogotá D.C.: Intituto Distrital de Cultura. Obtenido de Instituto de Estudios Urbanos: http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Ingenieros_Profetas-Bromberg_Paul-2003.pdf

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.. (2011). *Bogotá Positiva Balance General diciembre de 2011*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.. (2014). *La Cultura Democrática le habla a la ciudad*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Bromberg, P. (2005). ¿Son perdurables los cambios en comportamientos dirigidos desde el Estado? *Bogotá: un evento una década*, 40-46.

- Bromberg, P. (2009). *¿Cultura ciudadana y los retos del gobierno urbano, o el gobierno urbano y los retos de cultura ciudadana?* Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Carvajal, J. (2010). Derecho y cambio político en América Latina 1960-1980. *La Crisis de la justicia en Colombia 1970-2000*, 259-272.
- Ceballos, G. M. (2004). *BOGOTÁ: ANATOMÍA DE UNA TRANSFORMACIÓN Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá , Colombia : Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
- Edelman, M. (1985). *The Symbolic Uses of Politics*. Illinois: University of Illinois Press, Urbana and Chicago. Traducción de las autoras.
- Espinel Vallejo, M. (1998). ¿Y la cultura ciudadana que? En Y. Campos, & I. Ortiz, *La ciudad observada: violencia, cultura y política* (págs. 155-176). Bogotá D.C.: TM Editores.
- Espinosa, M. H. (2010). *Bogotá y la descentralización intraterritorial: crónica de una historia inconclusa*. Bogotá , Colombia : Universidad del Rosario.
- Franco, R., & Lanzaro, J. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de referoma de América Latina*. México D.F.: CEPAL.
- Garzón Rojas, E. (2002). *Documento No. 27. El lenguaje en Bernstein y la convivencia ciudadana en Bogotá*. Bogotá: Uniandes.
- Guzmán Rodríguez, F. (2009). Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano. En D. (. Rosas Martinez, *Cultura Ciudadana: enfoques y nuevos escenarios* (págs. 21-29). Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

- Hernández Acevedo, Á. (Septiembre de 2013). *Ciudadanía, una tarea inconclusa: de la transmisión al consenso*. Bogotá D.C.: Segundo simposio internacional de postgrados en temas y problemas de investigación en educación.
- Jaramillo, S. (2010). Introducción. En S. Jaramillo, *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Bogotá D.C.: Olacchi.
- Jiménez, A. (2017). Pensamiento pedagógico y político de Antanas Mockus: la comunicación y la constitución de un ciudadano contemporáneo. *Enunciación* 22(2), 178-188.
- Londoño, R. (2003). *Líneas de investigación e intervención en los programas de cultura ciudadana de Bogotá (1995-1997, 2001-2004)*. Bogotá D.C.
- Londoño, R. (2009). De la cortesía a la cultura ciudadana. En C. (Coord.), *Cultura Ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- López Medina, D. (8 de Enero de 2014). *La "cultura de la legalidad" como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina*. Obtenido de Sitio web de Diego López Medina: <http://diegolopezmedina.net/wp-content/uploads/2014/03/Conferencia-Cultura-de-la-legalidad-Diego-Lopez-Medina-Enero-08-2014.pdf>
- McAuliffe Strauss, R. (2010). Citizens' use of policy symbols and frames. *Policy Sci* 44, 13-34.
- Medellín Torres, P. (1998). El caso en Santa Fe de Bogotá, Capítulo 5. Territorialidad, democracia y gubernamentalidad: la reconstrucción del gobierno local. En P. Medellín Torres, *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno* (págs. 171-). Bogotá D.C.: PNUD.
- Mejía, M. R. (2007). *Educación (es) en la (s) globalización (es): entre el pensamiento único y la nueva crítica*. Bogotá : Desde abajo.

- Mockus, A. (1994). *Anfibios culturales: divorcio entre ley moral y cultura*. Bogotá D.C.
- Mockus, A. (Diciembre de 1999). *Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997**. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mockus, A. (2001a). *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mockus, A. (Octubre - Noviembre de 2001b). Divorcio entre ley, moral y cultura. *Aula Urbana*, págs. 12-13.
- Mockus, A. (2009). Prólogo. En C. (Coord.), *Cultura Ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (págs. 10-16). Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- Mockus, A., & Corzo, J. (2003). Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis Político Vol. 48*, 3-25.
- Mockus, A., Bromberg, P., Peñaranda, C., Castro, C., & Sánchez, E. (Marzo de 2004). *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*. Obtenido de Red Cali Ciudadana: <https://groups.google.com/forum/#!topic/red-cali-ciudadana/BbZfDUcCBLQ>
- Mockus, A., Murraín, H., & Villa, M. (2012). *Antípodas de la violencia: desafíos de la cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia [Traducción de Jean F. Jolly y Carlos Salazar].
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas. Tercera edición*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Traducción: Jean Francois Jolly y Carlos Salazar.

- Muñoz, Jairo. (2003). *Reflexiones sobre Cultura Ciudadana en Bogotá (1 edición)*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana.
- Murraín, H. (2009). Cultura Ciudadana como política pública: entre indicadores y arte. En C. (Coord.), *Cultura Ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (págs. 212-248). Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- Nohlen, D. (1984). El cambio de régimen político en América Latina: en torno a la democratización de los regímenes autoritarios. *Estudios Internacionales*, 548-575.
- Ordoñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: universidad Externado de Colombia.
- Pizano, L. (2003). *Bogotá y el cambio. Percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pizano, L. (2015). *¿Está jodida Bogotá?: Los alcaldes bogotanos analizan la situación de la ciudad*. Obtenido de books.google.es/books?isbn=9789585898745
- Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. 10a ed.* Bogotá D.C.: Aurora.
- Sánchez Cabra, E. (2009). Regulación y autoregulación en el espacio público. En C. (Coord.), *Cultura Ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (págs. 44-70). Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.
- Silva, A. E. (2009). *Bogotá, de la construcción al deterioro 1997-2007*. Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- Suárez, A. (2017). *Bogotá en el limbo*. Bogotá D.C.: Debate.
- Surel, Y. (2008). Las políticas públicas como paradigmas. *Estudios Políticos ISSN 0121-5167*, 41-65.

Valbuena, D. L. (15 de Febrero de 2018). *Enfoques y estrategias de Cultura Ciudadana en Bogotá D.C. impulsadas por la administración Distrital en los Últimos 20 años*. Bogotá D.C. Obtenido de Cultura, Recreación y Deporte.

Velasquez Gavilanes, R. (2003). *Análisis de políticas públicas de gobierno local en Bogotá: 1991-1997*. Bogotá, Colombia: CEJA Centro Editorial Javeriano.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia la formación democrática de una política pública encaminada al fortalecimiento de los gobiernos locales urbanos. *Ópera*, 67-78.

Periódicos y revistas

Revista Semana. (9 de 10 de 1990). *La Colombia de los 90*. Obtenido de Revista Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-colombia-de-los-90/13845-3>

El Espectador. (6 de Agosto de 1992). Un aniversario más. *El Espectador*.

El Tiempo. (3 de Agosto de 1992). *Bogotanos se sienten desamparados*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-171097>

El Tiempo. (01 de Noviembre de 1994). Mockus Utilizó Fórmula Del No P. *El Tiempo*.

El Tiempo. (22 de Noviembre de 1998). *Peñalosa al borde del hueco*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-846605>

Revista Semana. (24 de Noviembre de 1997). *Le llegó la hora*. Obtenido de Revista Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/le-llego-la-hora/34330-3>

Revista Semana. (5 de Diciembre de 1997). *El Clon de Mockus*. Obtenido de Gente/Artículos: <https://www.semana.com/gente/articulo/el-clon-de-mockus/32390-3>

El Espectador. (2009). "*Samuel Moreno abandonó la cultura ciudadana*": *Ángela Benedetti*. Bogotá, Colombia: El Espectador.

El Tiempo. (19 de marzo de 2009). *La Ola Naranja del Alcalde*. Obtenido de Archivo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3365142>

El Tiempo. (15 de Septiembre de 2012). Bogotanos enterraron en una década la cultura ciudadana de Mockus. *El Tiempo*.

Revista Semana. (01 de Marzo de 2018). *La hora de los antipolíticos*. Obtenido de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-hora-de-los-antipoliticos/24098-3>

Planes de desarrollo

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. (1 de Junio de 1995). [Decreto No. 295 de 1995]. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. Formar Ciudad*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. (6 de Junio de 1998). [Acuerdo No. 6 de 1998]. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001 Por la Bogotá que queremos*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2001). [Decreto 440 de 2001]. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2001-2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Bogotá D.C., Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (03 de Junio de 2004). [Acuerdo 119 de 2004]. *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2004-2008 Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (09 de Junio de 2008). [Acuerdo 308 de 2008]. *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (12 de Junio de 2012). [Acuerdo 489 de 2012]. *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012 - 2016 Bogotá Humana*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor.

Acuerdos distritales

Concejo Distrital. [Acuerdo 18 de 1999] *Por el cual se crea la defensoría del espacio público*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 32 de 2001] *Por el cual se dictan normas para la Realización de Ferias del Libro Callejeras en el Distrito Capital*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 61 de 2002] *Por el cual se promueve la implementación de talleres permanentes para el aprendizaje de prácticas de reciclaje dentro de una cultura de gestión integral de residuos sólidos*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 68 de 2002] *por el cual se declara a Bogotá territorio de paz, se promueve la cultura por la vida y se adoptan otras disposiciones*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 70 de 2002] *Por el cual se declara de interés cultural el Festival de Verano de Bogotá, D.C*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 79 de 2003] *por el cual se expide el código de policía de Bogotá D.C*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 84 de 2003] *Por el cual se promueve la implementación de talleres educativos para el aprendizaje de las reglas de protección de los animales y deberes de sus propietarios, tenedores o poseedores.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 091 de 2003] *Por el cual se establece el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 120 de 2004] *Por el cual se declara el Festival de Rock al Parque de Bogotá, D.C., como un evento de interés cultural.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 121 de 2004]. *Por el cual se establece el Festival de la Chicha, la Vida y la Dicha de la Perseverancia como evento de interés cultural de Bogotá D.C.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 125 de 2004] *Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo Número 21 del 9 de diciembre de 1998, se implementa la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 128 de 2004] *Por medio del cual se declara como actividad de interés cultural el Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 133 de 2004] *Por el cual se reconoce el Fútbol de Salón (Microfútbol) como un deporte símbolo de la ciudad de Bogotá.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 135 de 2004] *Por el cual se establecen los instrumentos para la formulación de los planes integrales de seguridad para Bogotá y sus localidades.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 142 de 2005] *por medio del cual se adoptan mecanismos e instancias para apoyar y promover en el ámbito distrital las Veedurías Ciudadanas y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 148 de 2005] *por medio del cual se crea la Cátedra Bogotá. Bogotá D.C. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 154 de 2005] *por el cual se declara actividad de interés cultural los "mercados de las pulgas", que se realizan en Bogotá. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 165 de 2005] *por el cual se reconoce como un evento de interés cultural el encuentro internacional de expresión negra. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 168 de 2005] *por medio del cual se declaran las actividades culturales del Museo de Arte Moderno y la fundación camarín del carmen actividades de interés cultural. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 170 de 2005] *por el cual se establece el día de la familia en la ciudad de Bogotá D.C. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 193 de 2005] *por el cual se reconoce como una actividad de interés cultural el Festival de Teatro Alternativo de Bogotá, D.C. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 234 de 2006] *por medio del cual se establecen ferias locales y distritales, donde se den a conocer las manifestaciones y expresiones artísticas de la población de personas en condición de discapacidad. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 277 de 2007] *Por medio del cual se declaran de interés cultural Distrital las actividades culturales de La Feria Internacional del Libro de Bogotá y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 386 de 2009] *Por medio del cual se declara de interés social, recreativo y deportivo la ciclovia de Bogotá y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.*

Concejo Distrital. [Acuerdo 396 de 2009] *Por el cual se ordena visibilizar las expresiones culturales y artísticas de las comunidades religiosas y otros grupos sociales en el Distrito Capital*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 515 de 2012] *Comparendo ambiental*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 553 de 2014] *festival de poesía*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 594 de 2015] *creación de centros de formación musical y artística*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 596 de 2015] *Día de la Bogotanía*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 600 de 2015] *Estrategia Muevete diferente*. Bogotá D.C.

Concejo Distrital. [Acuerdo 609 de 2015] *red distrital de cultura ciudadana*. Bogotá D.C.

Páginas web

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (15 de Octubre de 2017). *Observatorio de Culturas - Encuesta Bienal 2001*.

Obtenido de Cultura, Recreación y Deporte:

<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana/observatorio-de-culturas/encuesta-bienal-de-culturas/encuesta-2001>

ANEXO 1. CUADROS DE PRESUPUESTO

Cuadro 10. Participación porcentual del presupuesto por sector. Gobiernos de Mockus I y Peñalosa.

Sector		Presupuesto por sector		Var. %	
Mockus I	Peñalosa	Mockus I	Peñalosa		
Educación	Educación	19,7%	19,9%	1%	↑
Salud	Salud y Bienestar social	15,5%	14,6%	-85%	↓
Promoción Social		2,9%			
Seguridad Ciudadana	Gobierno	1,9%	5,6%	-94%	↓
Administración Local		4,5%			
Vivienda y Desarrollo Urbano	Vivienda y Desarrollo Urbano	2,5%	6,4%	-90%	↓
	Medio Ambiente		3,7%		
Servicios Públicos	Servicios Públicos	32,2%	17,5%	-46%	↓
Cultura, Recreación, Deporte	Cultura, Recreación, Deporte	2,6%	3,9%	50%	↑
Tránsito, Transporte y Obras Viales	Tránsito, Transporte y Obras Viales	16,5%	26,6%	61%	↑
Apoyo Institucional	Planeación y Recursos Económicos	1,7%	1,7%	0%	■
Concejo Y Organismos De Control	Concejo Y Organismos De Control	0,2%	0,1%	-50%	↓
Total		100,0%	100,0%		

Cuadro 11. Participación porcentual del presupuesto por sector gobiernos de Mockus II y Garzón

Gobierno/Sector		Presupuesto por sector		Var. %	
Mockus II	Garzón	Mockus II	Garzón		
Educación	Educación	28,0%	31,6%	13%	↑
Salud y Bienestar social	Salud	18,0%	19,5%	47%	↑
	Bienestar Social		6,9%		
Gobierno, Concejo y Organismos de Control	Gobierno	3,1%	3,1%	23%	↑
	Gestión pública admirable		0,6%		
	Organismos de control		0,1%		
Vivienda y Desarrollo Urbano	Hábitat	2,6%	14,6%	-567%	↓
Medio Ambiente		2,4%			
Servicios Públicos		24,4%			
Cultura, Recreación, Deporte y Comunicación	Cultura	3,1%	2,3%	-26%	↓
Tránsito, Transporte y Obras Viales	Movilidad y espacio público	16,2%	19,1%	18%	↑
Planeación y Recursos Económicos	Planeación y competitividad	2,2%	0,8%	0%	■
	Hacienda		1,4%		
Total		100,0%	100,0%		

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2001) y (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004)

Cuadro 12. Participación porcentual del presupuesto por sector gobiernos de Garzón y Moreno

Gobierno/Sector		Presupuesto por sector		Var. %	
Garzón	Moreno	Garzón	Moreno		
Educación	Educación	31,6%	28,8%	-9%	↓
Salud	Salud	19,5%	20,6%	6%	↑
Bienestar Social	Integración Social	6,9%	8,7%	26%	↑
Gobierno	Gobierno	3,1%	4,7%	53%	↑
Gestión pública admirable	Gestión pública	0,6%	0,6%	4%	↑
Organismos de control	Organismos de control	0,1%	0,1%	31%	↑
Hábitat	Hábitat	14,6%	2,6%	-75%	↓
	Ambiente		1,0%		
Cultura	Cultura	2,3%	2,8%	22%	↑
Movilidad y espacio público	Movilidad	19,1%	25,8%	35%	↑
Planeación y competitividad	Desarrollo económico	0,8%	2,6%	288%	↑
	Planeación		0,6%		
Hacienda	Hacienda	1,4%	1,1%	-22%	↓
Total		100,0%	100,0%		

Fuente: elaboración propia con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2004) y (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2008)