

ENFOQUES Y ESTRATEGIAS DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ D.C. IMPULSADAS POR LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

-Estado del Arte-

SECRETARÍA DISTRITAL DE CULTURA, RECREACIÓN Y
DEPORTE

Dirección de Cultura Ciudadana

Elaboró: Diana Lorena Obando Valbuena

Revisó: Luisa Ramírez Suárez

Aprobó: Víctor Manuel Rodríguez Sarmiento

2017

Índice de contenido

Introducción.....	2
1. Culturas Ciudadanas y Ciudadanías: Conceptualizaciones y Horizontes de Sentido	3
1.2 LOS ENFOQUES DE CULTURA CIUDADANA Y SU NOCIÓN DE CIUDADANÍA	3
a. Origen y desarrollo del concepto. Tres debates fundamentales.	3
b. Ley moral y cultura: una armonización sin integrismo.....	4
c. Sobre el concepto de corresponsabilidad.	10
d. Autorregulación y mutua regulación como precedentes culturales de la corresponsabilidad.	11
e. La convivencia y la vida cotidiana.	14
f. Transformación cultural incentivada por el Estado. ¿Conductismo o consenso social?: elementos generales para el debate.....	16
g. Pedagogía y ley la cultura ciudadana.	20
h. De la Cultura Ciudadana, la Ciudadanía Culturalmente Activa, las Culturas Públicas y la Cultura Democrática.	22
i. Contribuciones de la Cultura Ciudadana a la gestión pública y a la interpretación de problemas de ciudad.....	35
j. La cultura como indicador de desarrollo y el cambio cultural como asunto público hoy.	41
k. Nociones de ciudadanía en los enfoques de cultura ciudadana.....	43
2. Alcances del papel del Estado y la “Transformación Cultural” en los enfoques de Cultura Ciudadana.....	49
3. Estrategias, Símbolos y Recursos de la Cultura Ciudadana	56
3.1 ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA	56
3.2 ESTRATEGIAS COMUNICATIVAS Y HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN CULTURAL PARA LA CULTURA CIUDADANA.....	59
3.3 HERRAMIENTAS LEGALES – EL CÓDIGO DE POLICÍA DE BOGOTÁ.....	68
4. Arquitectura Institucional.....	70
REFERENCIAS.....	76
ANEXO. Planes de Desarrollo Distrital y Cultura Ciudadana	80

Introducción

El Estado del Arte que se presenta tiene el propósito de esbozar los principales debates, posturas, perspectivas y aprendizajes que se han construido sobre cultura ciudadana durante los últimos 20 años en Bogotá, actualizando y complementando el documento de 2009 titulado “Cultura ciudadana: nuevas perspectivas”. Se elaboró como un insumo para abordar el proceso de formulación de la política pública de cultura ciudadana en el año 2017 y para acercar a cualquier lector sobre los postulados que se han planteado. Se sustenta en material recolectado en bibliotecas, centros de documentación, internet y en el Archivo Distrital, logrando identificar un poco más de 150 documentos entre textos académicos, cartillas institucionales y memorias de programas¹.

Dado que es un documento de análisis que pretende retomar las voces de quienes han pensado y reflexionado sobre la cultura ciudadana en la ciudad, el documento es extenso en citas que se ponen en diálogo alrededor de cuatro temas que estructuran el documento, a saber: el primero, sobre conceptualizaciones, horizontes de sentido y enfoques; el segundo, aborda el debate sobre el papel del Estado y la transformación cultural. Posteriormente, el tercero aborda las estrategias, símbolos y recursos de la Cultura Ciudadana para, finalmente, concluir en el cuarto tema con una mirada sobre arquitectura Institucional.

Visto en retrospectiva, se podría afirmar que los debates sobre cultura ciudadana, más que opuestos, terminan complementándose. La riqueza conceptual, pero también de las experiencias implementadas, ha generado un cúmulo de conocimiento que merece ser recuperado, capitalizado y conocido para conectarlo con los retos que implica formular una política pública de cultura ciudadana que sea sostenible, flexible y contenedora de los múltiples enfoques, experiencias y actores de la ciudad.

¹ La relación completa de estos textos se anexa en la “Matriz bibliográfica de Cultura Ciudadana en Bogotá” en la que se pueden realizar búsquedas por filtros según el autor, tipo de documento, año de publicación y ubicación del material.

1. Culturas Ciudadanas y Ciudadanías: Conceptualizaciones y Horizontes de Sentido

1.2 Los enfoques de cultura ciudadana y su noción de ciudadanía

a. *Origen y desarrollo del concepto. Tres debates fundamentales.*

El concepto de Cultura Ciudadana aparece por primera vez en 1995, como el eje central del Plan de Desarrollo Formar Ciudad. En ese momento, se trata de un concepto inédito, concebido por un Alcalde y un gabinete de raigambre académica, en un esfuerzo por entender y abordar grandes problemas de ciudad de origen cultural. En el Decreto por el que se adopta el Plan Distrital de Desarrollo, “(...) cultura ciudadana se entiende [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” (Departamento Administrativo de Planeación Distrital [DAPD], 1995, p. 3), como estrategia:

“Consiste en desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos' perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común” (DADP, p. 4).

Con esta definición genérica, iniciará un largo desarrollo argumental asociado a tres grandes supuestos. En primer lugar, la idea de que la armonización de ley, moral y cultura es una necesidad apremiante en una sociedad donde predominan las justificaciones subjetivas para infringir la ley, el menosprecio por quiénes la cumplen y la apología a la audacia de quiénes la transgreden. En segundo lugar, aparecerá la idea de la corresponsabilidad, que compromete tanto al Estado como a la ciudadanía con el cuidado

y respeto del patrimonio común y con el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Y en tercer lugar, se configurará la idea de impulsar los cambios o transformaciones culturales que, por un lado, pueden ser incentivadas desde el Estado y, por otro, pueden desarrollarse de forma más efectiva desde la pedagogía que desde la ley. La historia de la cultura ciudadana como concepto, será la historia del debate en torno a estos tres grandes supuestos.

b. *Ley moral y cultura: una armonización sin integrismo.*

La idea según la cual armonizar ley, moral y cultura no solo es posible sino deseable, al menos como horizonte de sentido, será, entre los supuestos señalados, el más desarrollado conceptualmente pero también el más debatido.

Ley, moral y cultura, serían los tres sistemas reguladores de nuestros comportamientos y su desfase o divorcio, estaría en el origen de las autojustificaciones por las que un comportamiento ilegal se ve como 'natural'. Es preciso entender, de acuerdo con la *Guía práctica de cultura ciudadana* escrita, entre otros autores, por Antanas Mockus, Paul Bromberg y Rocío Londoño, que:

“Ley, moral y cultura son productos muy sofisticados de la historia que nos dan a los seres humanos la posibilidad de autogobernarnos: la cultura, al sedimentar los ingentes aprendizajes de siglos y milenios de experiencia y sentidos; la moral, al permitir reconocer en el corazón de cada cual el sentimiento de que, si pretendo actuar moralmente, mi acción moral debería también poder ser reconocida como tal por cualquier ser humano; y la ley, al permitir reconocer en ella la forma más legítima de regular de manera explícita, públicamente acordada, y según procedimientos públicamente predefinidos, unos comportamientos muy básicos, ello con el fin de facilitar la convivencia y facilitar la coexistencia de diversas opciones morales y culturales. Construir ciudadanía es aprender a asumir las tensiones entre esos tres sistemas reguladores para aumentar su convergencia por lo menos en lo más básico. (...) Cuando en una sociedad hay armonía entre unas y otras, los costos de celebrar y cumplir acuerdos se reducen; cuando se

contradicen o la evolución de unas no se adecúa a la de las otras, los costos de celebrar y cumplir acuerdos se incrementan” (Mockus *et al*, 2005, pp. 5-6).

Como sistemas de regulación, ley, moral y cultura, tienen un campo particular e inherente; sin embargo, y en la práctica, las interferencias entre unos y otros son comunes. Como explica el *Documento base de política pública en cultura ciudadana* (2011):

“Cada uno de los tres sistemas regulatorios tiene, hasta cierto punto, un campo específico de aplicación, en el cual no intervienen, o lo hacen sólo bajo ciertas circunstancias, los otros dos sistemas. (...) Pero son pocas las conductas humanas en torno a las cuales existe tal grado de armonía entre los tres sistemas regulatorios. Por el contrario, en la mayoría de los casos el potencial para la desarmonía -o el divorcio- entre la ley, la moral y la cultura al nivel del comportamiento de los individuos es -o puede ser- muy amplio. (...) La sociedad corre el riesgo de que la ley no corresponda a las costumbres, las normas sociales o los principios éticos de los ciudadanos. (...) [H]acer que la sociedad y los individuos en su intimidad moral reprueben la ilegalidad y aprueben la legalidad, y que igualmente rechacen toda justificación de las infracciones de las normas formales o informales favorables a la convivencia y el imperio de la ley. Tal es el sentido específico de la armonía entre ley, moral y cultura en el contexto de la cultura ciudadana” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., pp. 16-18).

La idea de la armonía entre ley, moral y cultura, supone no solo que los campos específicos de aplicación de cada uno de los sistemas reguladores mantengan una cierta autonomía, sino que, adicionalmente, existan unos acuerdos mínimos entre ellos, especialmente entre lo que se reprueba moralmente y lo que es ilegal. En síntesis:

“¿Cuándo hay armonía de ley, moral y cultura? Fundamentalmente cuando hay aprobación moral y cultural hacia el cumplimiento de las obligaciones legales y censura moral y rechazo cultural hacia las actividades ilegales. (...) ¿Cuándo hay divorcio entre ley, moral y cultura? Fundamentalmente cuando hay aprobación moral y cultural a acciones ilegales y cuando hay indiferencia o desaprobación

cultural y moral al cumplimiento de obligaciones legales” (Mockus *et al*, 2005, pp. 8).

La cultura ciudadana, sin embargo, no se enfoca en homogenizar los sistemas de regulación ni en anular las percepciones subjetivas que en cada caso tienen las personas sobre sus comportamientos -moral-; se trata, más bien, de que haya una sanción cultural a los comportamientos ilegales. Es en este sentido que se habla de armonía entre ley, moral y cultura. Como explica el documento de lineamientos base de política de cultura ciudadana elaborado en 2011:

“Las encuestas de cultura ciudadana aplicadas en Colombia y varios países más de América Latina han arrojado porcentajes elevados de personas que justifican desobedecer la ley por intereses, razones y emociones como ayudar a la familia, luchar contra un régimen injusto o vengar una ofensa al honor. (...) [La] intervención de un gobierno en cultura ciudadana se concentra, no tanto en eliminar las justificaciones a nivel de la conciencia individual, sino en tornarlas culturalmente inaceptables” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, pp. 17).

La cultura de la legalidad, por la que se hace frente a la cultura del atajo y a culturas de la ilegalidad que permean a la sociedad en general como la cultura mafiosa, es el resultado de la armonía entre los tres sistemas reguladores.

“Dicha cultura [de la legalidad] resulta de la confluencia entre tres sistemas reguladores de la vida social: la ley, la moral y la cultura. A cada uno de estos sistemas corresponde un tipo de sanción específica: la multa o la cárcel en el caso de las leyes, la culpa en el caso de la moral y la vergüenza en el caso de la cultura. Los ciudadanos pueden obedecer estos sistemas por dos razones: porque admiran la norma, creen en ella o busca reconocimiento, o porque quieren evitar la sanción legal, moral o cultural. Al primer tipo de acatamiento se le denomina, “cumplir por las buenas”, al segundo “cumplir por las malas” (García, 2009, p. 26).

Ahora bien, para algunos críticos de la idea de una armonía o consonancia entre los tres sistemas reguladores, de lo que se trata, en realidad, es de una subordinación a la ley de

aquellos sistemas que, en determinado contexto, derivan en comportamientos perjudiciales. Según Mauricio García Villegas (2009):

“(…) desde el punto de vista del individuo que actúa en el espacio público, la actitud cívica o ciudadana puede consistir en subordinar la moral y las normas sociales en beneficio del acatamiento de las normas legales. Eso sucede cuando, por ejemplo, alguien que considera que la homosexualidad es inmoral está obligado a respetar a los homosexuales en el trabajo o en el espacio público. En ese caso, a mi juicio, no debe buscarse la armonía entre sus convicciones morales y la ley sino la subordinación de aquellas a esta” (p. 26).

Para el autor, “(…) habría que distinguir entre tres tipos de cumplidores: 1) aquellos que cumplen porque admiran la ley o porque están en sintonía con lo que la ley dice, 2) quienes cumplen para evitar la sanción y 3) quienes lo hacen porque tienen una disposición –un habitus, como diría Bourdieu– a cumplir el derecho” (p. 31). En el contexto colombiano el subjetivismo moral es el mayor obstáculo al cumplimiento de la ley; pero, según Villegas, este subjetivismo no puede ser rivalizado desde el mismo registro de la moralidad porque ésta, en cualquier caso, será percibida siempre como relativa. Para el autor:

“En Colombia (...) como la gente ve que no hay sanciones efectivas y que todo el mundo incumple, se siente con derecho a desobedecer y termina acomodando sus convicciones morales a su desobediencia. Ante esa situación desalentadora, es natural que algunos crean que la solución ideal para que se respete la ley está en el rescate de la moralidad, más que en el fortalecimiento de las sanciones legales. En contra de esta posición, pienso que a la moral se llega más fácilmente a través del derecho que a través del sermoneo moral. (...) [Hay un] contextualismo normativo, es decir la tendencia a someter el cumplimiento al filtro de las condiciones particulares en donde cada cual cumple. (...) [Una] privatización de lo público. Muchos incumplidores ven su comportamiento como un asunto personal en el que nadie debe involucrarse y por eso no aceptan los reclamos de aquellos que les reprochan su desacato de las normas. Más aún, muchos cumplidores piensan igual, es decir que nadie tiene por qué meterse en la decisión de quienes

incumplen. Esta percepción revela la precariedad de lo público entre nosotros, la falta de apropiación y de defensa colectiva del espacio público” (p. 41).

En García Villegas y en algunos otros autores que se oponen al uso del término “armonía”, la subordinación de las convicciones morales a la ley se utiliza por oposición al concepto de armonía de los tres sistemas reguladores. Desde una lectura de desaprobación del concepto mucho más drástica, que sería consignada en el libro *Diálogos de Bogotá*, la idea de armonía involucra un cierto tipo de integrismo *light* en el que, si bien no se proyecta la completa homogenización de los tres sistemas, como en efecto sucede en los integrismos culturales, se espera, sin embargo, una conciliación de sus contenidos. Esta postura crítica sostuvo que la idea de armonía entre ley, moral y cultura, estaba peligrosamente cerca del integrismo cultural propio de regímenes totalitarios y/o confesionales (o no-laicos), en donde los principios religiosos coinciden con la ley, o la ley se convierte en una moral forzosa. Desde esta perspectiva, la intención de armonizar ley, moral y cultura, era relativamente inofensiva solo porque se trataba de una versión *light* de integrismo cultural, en el que la conciliación de los horizontes de sentido se daba solo superficialmente.

El libro *Diálogos de Bogotá*, en donde académicos y periodistas consignaron ésta y otras críticas conceptuales y de gestión a la segunda administración de Antanas Mockus, fue un ejercicio de rendición de cuentas a través del cual se propuso debatir algunos de los proyectos más visibles y controversiales adelantados en este período. En éste libro y frente a las críticas al concepto de armonía entre ley, moral y cultura, Mockus explica que armonizar es profundamente distinto de integrar, y que el uso del término ha sido parte de una decisión deliberada, que no solo lo distingue del integrismo, sino que enfatiza en la importancia de la separación de ley, moral y cultura, como condición fundamental para una sociedad pluralista. Adicionalmente, el concepto de “anfibios culturales”, desarrollado como parte de la conceptualización de cultura ciudadana, implícitamente apunta a que la armonización entre ley, moral y cultura, implica más entender, traducir y comunicar que unificar, y a que, de hecho, se trata de hacer compatibles diversos sistemas de reglas, de obedecer simultáneamente a ellos, no de anularlos u homogenizarlos. En los diálogos realizados por la Veeduría Distrital con Mockus, éste señala:

“He tenido toda la precaución de decir que armonía entre ley, moral y cultura es totalmente distinto de integración entre ley, moral y cultura. Integrista es cuando la ley de Dios o la ley de grupo más la ley formal, a mi criterio personal, (...) la ley del derecho escrito coincide. Esa nunca ha sido mi tesis. Por el contrario, siempre me he preocupado por defender la separación de las tres regulaciones para que podamos vivir en una sociedad pluralista. (...) [La] cultura es un sistema de regulaciones tácitas. En parte es un reflejo de cambios que se han hecho en la economía, en otros sectores, y en parte es algo que cambia con las acciones de los que producen creación cultural sistemática” (Veeduría Distrital, 2003, p. 213).

Respecto al concepto de anfibio cultural y su relación con la armonía entre ley, moral y cultura, en el libro *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, Julián Arturo y Jairo Muñoz (2003) anotaron:

“‘Anfibio cultural’ es quien se desenvuelve solventemente en diversos contextos y al mismo tiempo posibilita una comunicación fértil entre ellos, es decir, transporta fragmentos de verdad (de moralidad) de un contexto a otro. (...) El anfibio cultural tiene que entender, traducir y comunicar, aunque sea fragmentariamente, saberes y pautas morales. Es decir, debe ser intérprete. (...) [Para él,] no basta con adaptarse sucesivamente a exigencias distintas. Se trata, literalmente, de hacer compatibles diversos sistemas de reglas, de obedecer simultáneamente a ellos. (...) No se trata de encontrar un diccionario global y estable: la antropología actual no permite suponer ingenuamente la existencia de tales variantes. Se trata de emplear analogías locales, buscando también de manera relativamente local subsanar las contradicciones y tensiones que se resulten de ese proceso de traducción” (pp. 47 - 49).

Una conclusión, respecto a este debate, podría encontrarse en la idea de que la armonía de los tres sistemas reguladores podría implicar un sistema de relevos, una sincronía:

“Así como es posible tener una interpretación minimalista y pesimista de la interacción entre los tres sistemas reguladores, donde basta con que alguno de los tres tolere algún comportamiento para que la persona de manera “oportunistamente” se pegue a ese sistema regulador y se valga de él para realizar o justificar el

correspondiente comportamiento, también es posible imaginar un sistema de relevos donde las autoexigencias son objeto de un relevo por parte de la comunidad” (Mockus y Corzo, 2003, p. 145).

c. Sobre el concepto de corresponsabilidad.

El concepto de corresponsabilidad es fundamental dentro de la cultura ciudadana, como un llamado a la acción colectiva frente a obtención de bienes públicos, no materiales, que redundan en el bienestar de la sociedad como totalidad. Como señaló en su momento la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, mediante consultoría realizada por Carolina Castro:

“La convivencia urbana, el sentido de pertenencia, el respeto del patrimonio común, el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, el disfrute corresponsable de lo colectivo, el valor de la diversidad y el respeto por el otro, y la seguridad, pueden todos definirse como bienes públicos. En la conceptualización de cultura ciudadana, no es posible obtener dichos bienes solamente con la actuación de un solo agente, sea el Estado o individuos aislados. Es indispensable la acción colectiva. Existe acción colectiva cuando muchas personas, idealmente la mayoría de los miembros de una sociedad, contribuyen a la obtención del bien. (...) [El] bien público que se busca mediante la intervención en la cultura ciudadana es una sociedad en la cual las personas convivan pacíficamente en un ambiente seguro, sobre la base del respeto mutuo y la auto regulación y la mutua regulación entre los ciudadanos, que guíen sus acciones por las normas legales, sociales y morales que facilitan la convivencia, participen en la vida pública y cumplan sus obligaciones en este campo, respeten y valoren la diversidad cultural, sean solidarias respeten el patrimonio común y reconozcan los derechos de los demás” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, p. 18).

Esta idea de corresponsabilidad, como veremos más adelante, será relativamente relegada en las administraciones posteriores, en donde se dio mayor énfasis a la construcción de ciudadanías conocedoras y dueñas de sus derechos. La cultura ciudadana, como bloque conceptual, reconocería, incluso de manera anticipada en libros

como *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, esta deficiencia en lo que atañe a derechos dentro de su enfoque.

Sin embargo, algunos expertos han llamado la atención sobre la necesidad de darle una importancia renovada a la corresponsabilidad, no solo en términos de una cierta simetría en la que el ejercicio de derechos involucra una responsabilidad inherente a los mismos, sino también porque una ciudadanía que asume su responsabilidad dentro de la acción colectiva por la que se obtienen bienes públicos como la convivencia, pasa también por un proceso de empoderamiento, no menos importante al que se da con la apropiación y el ejercicio de derechos. La corresponsabilidad, así entendida, es un ejercicio activo, no necesariamente uno pasivo en el que los ciudadanos consienten una serie de obligaciones que pesan sobre ellos. El agua, entendida como un derecho fundamental, ilustra de forma apropiada esta relación: así como merece ser exigida y garantizada, también debe ser protegida en un ejercicio de corresponsabilidad en el que Estado y sociedad civil asumen unas acciones particulares, relacionales y proporcionales.

d. Autorregulación y mutua regulación como precedentes culturales de la corresponsabilidad.

En estrecha relación al concepto de corresponsabilidad, figuran los conceptos de auto y mutua regulación. En el libro *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*, Mockus anota que “la mutua regulación entre ciudadanos y entre ciudadanos y servidores públicos pre-existe a la propuesta de cultura ciudadana. Visibilizar, fortalecer y reorientar esa mutua regulación para lograr un mayor cumplimiento de la Constitución y de las leyes es la preocupación central de cultura ciudadana” (Mockus, 2009, p. 12).

Sobre la relación dialógica entre autorregulación y mutua regulación, el *Documento base de política pública en cultura ciudadana* señala:

“En un instante el individuo decide si atenerse a la ley, a su propia ética o a lo que prescribe su sociedad –o a todo ello cuando existe armonía entre los tres sistemas reguladores-. A este poder de auto control se le llama, en el lenguaje de cultura ciudadana, auto regulación. Pero muchas veces, cuando la auto regulación es, o

parece ser, insuficiente, intervienen otras personas, que pueden pertenecer o no a los distintos círculos de cercanía con el individuo. Dichas personas pueden intervenir para que el individuo se abstenga o no de realizar determinado acto, o bien reconvenirlo o censurarlo si el acto es ilegal o inconveniente. A esto se le denomina regulación mutua” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, p. 17).

En la década de los sesentas la confianza se convierte en objeto de estudio de la sociología, revelándose como una pieza fundamental del capital social de comunidades grandes y complejas. Acerca de la reflexión en torno a este concepto, crucial para el desarrollo sostenible de la auto y mutua regulación, escribe Sánchez:

“Todos los autores, como lo resume Ronald Inglehart, coinciden en señalar que la confianza interpersonal “es esencial para la construcción de las estructuras sociales de las que depende la democracia y las complejas organizaciones sociales en las cuales se basan las empresas económicas en gran escala”. La confianza también es parte fundamental del capital social, definido sencillamente por Francis Fukuyama como “un conjunto concreto de valores o normas informales compartidas por los miembros de un grupo que les permite cooperar entre sí”, y agrega que “Si los miembros de un grupo adquieren la expectativa de que los demás se comporten de manera responsable y honesta, llegarán a tener confianza mutua. La confianza actúa como lubricante que hace que todo grupo u organización funcione de modo más eficiente” (...) Fukuyama define la confianza como “la expectativa que surge dentro de una sociedad, sobre la base de normas compartidas, de un comportamiento regular, honrado y cooperativo por parte de otros miembros de esa comunidad” (2009, p. 73).

Sin embargo, el surgimiento de *first-movers* o iniciadores de estos comportamientos regulares, honrados y cooperativos -siempre es preciso que alguien dé el primer paso- se ve constantemente retado por la aparición de gorriones o *free-riders* que sacan provecho del beneficio común sin ningún costo. En este sentido:

“Para que haya acciones colectivas exitosas se necesita mantener a raya ese comportamiento de gorrón (o recostado, en inglés free-rider). Y para iniciar una

acción colectiva se necesitan altruistas o personas que siguen pautas de conducta simplemente por el hecho de que sería bueno que todos las siguieran. Estos iniciadores, *first-movers* en la literatura anglosajona, son cooperadores incondicionales que resultan ser claves para llevar la cooperación hasta aquel nivel en que los beneficios cubren los costos y entran a cooperar los cooperadores condicionales” (Mockus et al, 2005, p. 9).

Por otra parte, existe una fuerte relación entre confianza y los tres sistemas reguladores. Esta relación implica que una confianza que redunde en el cumplimiento colectivo de la ley, tendría que fundamentarse en un sistema armónico.

“En una sociedad compleja los individuos no suelen regularse solamente por un “consenso moral previo”, sino también por las leyes y las normas sociales, y es el conjunto de los tres tipos de regulación lo que conforma las “normas compartidas” que sirven de base para determinar si el individuo actúa de manera honrada, cooperativa y responsable, y ha desarrollado el sentido del deber hacia los demás; es decir, si es digno de confianza” (Sánchez, 2009, p. 74).

En este sentido, y en un contexto de divorcio entre ley, moral y cultura, la confianza puede ser volátil. En una sociedad en donde predomine la cultura del atajo, un *first-mover* no solo desconfiará de la posibilidad de encontrar acciones cooperativas en los demás, sino que, asimismo, será percibido como sospechoso, ‘sapo’, etc., de manera que su acción tendrá una repercusión menos significativa, en un círculo vicioso en donde la confianza en el otro y en la naturaleza de sus acciones es cada vez menor. Por el contrario, en un escenario de relativa armonía entre ley, moral y cultura, el iniciador no será desestimado y las acciones de varios *first-movers* pueden dar inicio a un círculo virtuoso.

De acuerdo con Efraín Sánchez, la confianza es un factor esencial para la cultura ciudadana: es un indicador global de la misma y la impulsa, mientras que la desconfianza la frena. “La confianza interpersonal y la confianza en las instituciones son dos facetas distintas del capital social. La primera hace posible que los individuos cooperen para el logro de fines comunes o de objetivos individuales, y la segunda permite que el capital social así creado se proyecte sobre el conjunto de la sociedad” (Sánchez, 2009, p. 74).

e. *La convivencia y la vida cotidiana.*

Según la *Guía práctica de cultura ciudadana*, en la *Carta de Civilidad* una propuesta para actualizar el antiguo Código de Policía de Bogotá que nació de los aportes que hicieron cerca de diez mil ciudadanos a través de las mesas de trabajo de 137 semilleros de convivencia, durante la primera administración de Antanas Mockus, la condición de convivencia se definió así:

“[Es] la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva”. ¿Cómo hacer compatibles la convivencia con la obligación y la sanción, es decir, con la idea de “convivir, aunque sea por la fuerza”? En efecto, en la condición social que denominamos convivencia ninguno de los dos extremos vale: tolerancia no equivale a “todo vale”, pero tampoco es conveniente una estabilidad de corto plazo bajo la idea de aguantar o soportar a los otros, en lugar de reconocer la riqueza que para la sociedad suponen muchas de las diferencias. (...) La segunda definición enfatiza que convivencia no equivale a “inexistencia de conflictos”, sino a la manera como se afrontan” (Mockus *et al*, 2005, pp. 34 - 35).

Sobre la forma en que el núcleo del Código de Convivencia se fundamentaba en la relación con el otro y en un concepto social de ciudadano, Mockus plantearía en el libro de la Veeduría Distrital (2003) lo siguiente:

“Si yo tuviera que resumir el Código de Convivencia, yo diría que básicamente hay que pensar en el otro, independientemente de los lazos familiares o laborales que haya. Lo propio de la sociedad rural es que esos lazos son completamente organizados, en cambio en la ciudad se necesita ser decente con el desconocido; entonces, ese pensar en el otro, ese otro anónimo, aunque no lo conozca, aunque no lo haya saludado nunca, pero pensar que lo puedo incomodar con mi comportamiento o que también le puedo facilitar la cosas, ese sería el núcleo” (p. 237).

Desde la perspectiva de Julián Arturo y Jairo Muñoz, la ciudad nos enfrenta, como sugiere Mockus, a redes profundamente fragmentadas: en nuestro cotidiano, nos relacionamos con un conjunto brumoso de personas que nos resultan anónimas de forma radical, personas con las que probablemente no tendremos ningún tipo de relación directa o duradera. Esto por supuesto afecta de manera negativa nuestras relaciones en el espacio público y las posibilidades de crear lazos, aunque sean fugaces.

“La negatividad de las redes fragmentadas la ilustra la anécdota de una persona que va a entrar a una estación de gasolina y antes de llegar otro carro acelera, se le atraviesa y llega primero a los surtidores. En seguida, el conductor se baja y cuando se dispone a insultar o a pelear con el agresor, el otro conductor baja la ventanilla y ambos se dan cuenta que son amigos, es decir, pertenecen a una misma red. Las disculpas que se dan y excusas que se piden muestran que efectivamente tenemos un tipo de comportamiento diferente para los ‘propios’ (...). En la nueva red de Cultura Ciudadana todos seríamos o somos ‘los propios’” (Arturo y Muñoz, 2003, p. 58).

Antanas Mockus y Jimmy Corzo, en el libro *Cumplir para convivir*, que recogió los resultados de su proyecto de investigación sobre indicadores de convivencia ciudadana, escribieron que la convivencia “se puede caracterizar... por una combinación de una alta capacidad reguladora de ley, moral y cultura sobre los individuos con la capacidad de los individuos de celebrar y cumplir acuerdos. Esta combinación produce confianza y se fortalece con ella” (2003, p. 15). Adicionalmente, afirman que “la capacidad reguladora de ley, moral y cultura sobre los individuos debe ser “armónica” en el sentido de que incluya tolerancia entendida como pluralismo moral y cultural (aceptación de individuos o condiciones morales o culturales distintas a las propias, una misma ley compatible con varias morales personales y varias tradiciones culturales) y excluya la aprobación cultural o moral de comportamientos ilegales” (p. 15).

Una de las conclusiones a las que se llega en el libro *Cumplir para convivir*, está relacionada con la idea, enunciada en uno de los apartados anteriores, según la cual la armonía entre ley, moral y cultura, se expresaría en un sistema de relevos que demandan la existencia de un anfibio cultural. La conclusión a la que llegan Mockus y Corzo sostiene, en la misma dirección, pero aludiendo a la convivencia, que la regulación

cultural se fortalece si se asocia a contextos socioculturales particulares. Según los autores, es preciso “relacionar las dificultades de la convivencia con dos características básicas del dispositivo pedagógico [usado en el contexto de la investigación que recoge el libro], el grado en el cual distintas categorías, discursos y contextos son separados -la clasificación- y el grado en el cual las acciones son reguladas en un contexto dado -la enmarcación- (Bernstein)” (2003, p. 20). En este sentido:

“Convivir podría significar aprender a optimizar la regulación cultural, y en particular la clasificación y la enmarcación (por ejemplo, en algunos contextos, clasificar menos y enmarcar más). (...) También, en términos bernsteinianos, jugaría un papel clave el respeto compartido de límites en las formas de expresión y de tiempos y ritmos (“enmarcación”) y también la regulación de la separación tajante o no entre categorías socioculturales, entre contextos y temas (“clasificación”). La convivencia parecería depender de la solvencia y versatilidad frente a códigos distintos” (2003, p. 20).

f. *Transformación cultural incentivada por el Estado. ¿Conductismo o consenso social?: elementos generales para el debate.*

Si bien la idea de la transformación cultural tardará años en sedimentarse y enunciarse como tal, desde sus orígenes, la cultura ciudadana estará asociada al cambio cultural, entendido éste como regulación cultural y transformaciones de comportamientos cotidianos, incentivadas por el Estado y vinculadas al concepto de armonía entre ley, moral y cultura y a todos sus correlatos. Ésta relación y la forma en que el Estado tiene, de hecho, entre sus fines primordiales, la intervención a través de la regulación cultural, toda vez que resulta un mecanismo fundamental para el subsecuente cumplimiento de la ley, se expresa con toda claridad en el *Documento base de política pública en cultura ciudadana*:

“Si uno de los fines primordiales de todo gobierno es hacer que se cumpla la ley, uno de los fines primordiales de su intervención en la cultura ciudadana es lograr la armonía necesaria entre los tres sistemas reguladores para que se cumpla la ley. (...) Sobre esta base, su prioridad al influir en la cultura ciudadana no es

intervenir en la conciencia de las personas, sino buscar cambios culturales cuando las actitudes socialmente compartidas sean contrarias a la ley. De esta suerte se pone en funcionamiento un mecanismo de regulación tan poderoso como la ley, y en algunas ocasiones incluso más potente: la regulación cultural. Esta regulación se sustenta en una serie de conocimientos, valores, percepciones y creencias sobre los cuales el gobierno también puede influir, a través del diálogo colectivo y reflexión permanente sobre ciertos temas en la esfera pública” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, p. 17).

Años atrás, la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*, ya señalaba que la “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*, 2005, p. 10).

La transformación cultural, en cierto sentido, vendría a ser la síntesis de una parte significativa del desarrollo conceptual de la cultura ciudadana. Como idea, atravesará una serie de debates que se abordarán, en toda su extensión, en el capítulo 2 de este documento -entre otros, la posible naturaleza autoritaria de la regulación cultural incentivada por el Estado y la intromisión del Estado en el ámbito de lo privado-. Sin embargo, y como se verá tanto en el capítulo 2, la idea de la transformación cultural como una forma particular de entender y abordar problemas de ciudad desde una perspectiva según la cual es posible tener un impacto sobre su origen cultural, estará presente en todas las administraciones.

Para el año 2008, el Plan de Desarrollo de la *Bogotá Positiva*, establecerá como parte de sus “Principios de Política Pública y de Acción”: “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.” (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011, p. 15).

En este y en los demás contextos en los que se enuncia la necesidad de que el Estado estimule la transformación cultural, se entiende el cambio cultural como un movimiento

connatural a la cultura y la intervención del Estado, no como una imposición autoritaria sino como un diálogo, no solo posible sino necesario, con este movimiento. De acuerdo con la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*:

“Los debates más recientes han acentuado el carácter de permanente cambio e hibridación y el carácter reflexivo de la cultura (hacen parte de la misma los instrumentos de auto-lectura y auto-crítica). Esto favorece los acuerdos y los procesos conscientes de reorientación de la acción y ayuda a comprender las conexiones entre cambio cultural y cambio legal (a veces uno de los dos va adelante y ayuda a impulsar el otro)” (Mockus et al, 2005, p. 8).

En esta misma dirección Roberto Moncada, en el artículo *¿Qué podemos entender por cultura en Cultura Ciudadana?*, anota la diferencia entre una definición ontológica de cultura -lo que es- y las definiciones funcionales de la misma -lo que produce-. Según el autor:

“(...) en la definición de Cultura Ciudadana, la cultura está entendida como una función y, por tanto, Cultura Ciudadana también lo será. (...) En este contexto, la cultura es “La producción y reproducción sociales de sentido, significado y conciencia. (...) A la luz de esta definición, la cultura desempeña una doble acción social: una es producir y otra es reproducir, y así queda planteada como una dinámica, un movimiento, un proceso de paso de una situación inicial a una posterior, situación posterior que a su vez será la situación inicial de otro proceso que la convertirá en otra situación posterior” (Moncada, 2003, p. 119).

En este sentido, y frente a las posiciones más reacias a la idea de la transformación cultural incentivada por el Estado, vista como un proceso autoritario, se ha sostenido que el movimiento por el que se instaura un asunto como fundamental, uno que demanda la acción del Estado en el componente cultural del problema, no es unilateral o vertical. Incluso cuando las mayorías para posicionar un asunto parecen insuficientes -por ejemplo, en el caso del matrimonio igualitario-, lo que se presenta es una presión social, una cierta atmósfera que revela a las viejas representaciones culturales como obsoletas. De acuerdo con Paul Bromberg:

“En la vida colectiva de la ciudad se evocan masivamente las justificaciones cuando de pronto, por alguna razón, el comportamiento consuetudinario entra en crisis, la opinión pública es alertada sobre ello y se establece un dilema público donde antes no lo había: un homicidio particularmente indignante, una situación en la que se hace necesario ahorrar agua, un aumento significativo del malestar ciudadano por las dificultades en la circulación de la ciudad. Esa es la oportunidad pedagógica (...) que un gobierno puede emplear para hacer más eficiente el esfuerzo de autoridad, y al mismo tiempo producir un saldo pedagógico. [Ver, por ejemplo, el caso del programa Viva Río]” (Bromberg, s.f, p. 52).

Ahora bien, esta transformación natural de las representaciones culturales, no involucra un relativismo generalizado. “El pluralismo no necesariamente conduce a la relativización radical de las regulaciones morales y culturales (es decir, no necesariamente las devalúa)” (Mockus y Corzo, 2003, p. 22). En este sentido, la cultura ciudadana, como una forma particular de entender y abordar problemas de ciudad, no abarcaría todas las posibilidades de la cultura ni se extendería por un campo ambiguo e incierto de acción, sino que tendría un campo relativamente específico y delimitable. De acuerdo con Julián Arturo y Jairo Muñoz:

“Habría unos contextos más integradores o más abiertos a la interacción entre personas, allí, en la regulación de esos comportamientos -cuando no está de por medio la reproducción cultural, llamémosla especializada o especializante (iglesia, familia, escuela)-, estaría el lugar de la Cultura Ciudadana. Es decir, el lugar de las reglas o límites que asociados a ciertos contextos se le exigen a los comportamientos de las personas, ya no a profesionales, a miembros de una familia, de una religión o iglesia sino simplemente a miembros de una sociedad” (2003, p. 17).

Para concluir, es importante volver a señalar, como lo han hecho en diferentes direcciones muchos de los autores aquí recogidos, que la transformación cultural es un mecanismo mucho más potente, eficaz y socialmente “económico” que la regulación legal. “La funcionalidad de la cultura y su poder auto reproductor -que no niega el carácter evolutivo o cambiante de la cultura-, (...) determinan que su fuerza reguladora (...) supere ampliamente la de la ley y la moral. En pocas palabras: nos comportamos según la cultura

más que según la ley y la moral” (Arturo y Muñoz, 2003, p. 18). Sin embargo, y como se verá en el siguiente apartado, a la transformación cultural le es indispensable una regulación legal que la soporte.

g. *Pedagogía y ley la cultura ciudadana.*

Paul Bromberg, en libro *Cultura ciudadana y gobierno urbano. Enfoques y nuevos escenarios*, escribe:

“Hacer cumplir las normas urbanas es una obligación; agregarle a esa función una deliberación pública permanente sobre el valor de las normas es un estilo de gobierno, que al mismo tiempo puede ser una técnica para conseguirlo. La técnica tendría, además de una eventual condición de eficacia y eficiencia, la ventaja de dejar un saldo pedagógico, término empleado profusamente durante los gobiernos de Mockus. Ese saldo pedagógico no garantizaría, pero sí facilitaría, la sensibilización hacia lo público en general” (Bromberg, 2011, p. 52).

Ésta técnica de gobierno o cultura ciudadana entiende, de acuerdo con Efraín Sánchez que “Las normas se refieren, antes que, a deberes, a derechos y libertades. (...) En el fondo, pues, la limitación fundamental de los derechos y libertades de una persona no está tanto en las normas como en los derechos y libertades de los demás” (SÁNCHEZ, 2009, p. 45). En esta misma dirección, en el libro *Diálogos de Bogotá*, Antanas Mockus sostendría: “(...) el que la gente aprecie más las normas puede sonar muy conservador, pero al mismo tiempo norma es protección de derechos y protección frente a la arbitrariedad. Es decir, cuanto más una sociedad sea guiada por normas, menos estará sometida a la arbitrariedad personal” (Veeduría Distrital, 2003, p. 213).

La importancia que la ley encuentra dentro de la conceptualización propia de la cultura ciudadana, anunciada en el apartado anterior, queda claramente justificada en el libro *Cumplir para convivir*.

“Para que esa transformación vía superioridad de la cultura resulte efectiva, es importante que se parta de reconocimiento de lo ya ganado por la ley y se le dé un

alto valor a lo ya logrado por la ley en Colombia. Un ejemplo es considerar lo que significa la “ley de cuotas” en materia de perspectiva de género (...). Aun si se acepta que la ley no es el soporte central del cambio hacia la sociedad soñada, hay que reconocer que la ley, además de recoger objetivos admirables, tiene sanciones regladas (y su aplicación protege el derecho de defensa) y que en Colombia no prima la total impunidad legal” (Mockus y Corzo, 2003, p. 126).

Sin embargo, la constante deliberación pública sobre el valor de las normas resulta importante no solo por el cumplimiento y saldo pedagógico que Bromberg bien señala, sino también por una necesaria contextualización y evaluación de sus alcances:

“La paradoja (...) es que crear leyes supremamente exigentes, leyes que sea casi imposible cumplir, se vuelve un mecanismo clave de defensa y ataque de los anómicos para poner de su lado o someter a escarnio público o legal a los cuasi-cumplidos y para forzar a los cumplidos a convertirse en cuasi-cumplidos” (Mockus y Corzo, 2003, P. 130).

Ahora bien, respecto a la manera en que ley y pedagogía dialogan dentro de la cultura ciudadana, Julián Arturo y Jairo Muñoz proponen:

“En la ciudad como tema está la ortodoxia, el orden moral. El buscar el acatamiento sincronizando ley, moral y cultura es el objetivo racional de la Cultura Ciudadana. Esta busca establecer la interface ciudadana, homogenizar en parte significativa los comportamientos y conductas rural-urbanos, de diferentes regiones culturales, etnias y clases sociales. Se trata de un pacto social y de integrar y potenciar las redes. En la ciudad como escenario está el montaje de Cultura Ciudadana. Las campañas, hora zanahoria, mimos, cebras, resistencia civil, sapos, pulgares arriba y abajo, construcción de íconos, zonas metro, todos los eventos ‘al parque’, lunadas (...) y días de resistencia buscan establecer la interface siempre” (Arturo y Muñoz, 2003, p. 59).

En este sentido, en la ciudad como tema estaría la ley, mientras que en la ciudad como escenario estaría la pedagogía, ambas en una relación dialógica.

h. De la Cultura Ciudadana, la Ciudadanía Culturalmente Activa, las Culturas Públicas y la Cultura Democrática.

Una vez termina la primera administración de Antanas Mockus, la alcaldía de Enrique Peñalosa pone de manifiesto la importancia del acceso a una infraestructura pública adecuada, como condición indispensable para el ejercicio efectivo de la cultura ciudadana. Así se dará inicio a una larga historia de aportes, críticas, revaluaciones e incluso nuevas denominaciones por las que se intentarán señalar las limitaciones del concepto de cultura ciudadana para expresar las nuevas necesidades y los nuevos problemas de ciudad, que surgen en un contexto global en el que grandes transformaciones culturales, desencadenadas en el siglo pasado, encuentran un eco importante en las agendas y políticas públicas a lo largo y ancho del mundo, de la Agenda 21 de Cultura y las cumbres de las Naciones Unidas sobre el cambio climático hasta el matrimonio igualitario.

En este contexto y a pesar de las limitaciones connaturales a cualquier concepto, la cultura ciudadana, como estilo de gobierno, tendrá mucho que aportar y, de hecho, lo hará, al punto de convertirse en una impronta de ciudad que a nivel internacional se configurará como un ejemplo para otras administraciones urbanas. En el nivel local, sin embargo, el concepto parecerá disiparse tras la segunda administración de Antanas Mockus. Esta evaporación, no obstante y como se mostrará en lo que sigue, será sobretodo nominal. En este apartado, nos ocuparemos de la forma en que el concepto evolucionó de manera dialéctica a través de las diferentes administraciones distritales, con mayor o menor importancia práctica en unas y otras. En el siguiente apartado, se recogerán los aportes que la cultura ciudadana, como enfoque de gobierno, dejó impresos en la forma particular en que se entienden y abordan los problemas de ciudad aún hoy. En lo inmediato, presentaremos una breve síntesis que pretende rastrear el desarrollo de la cultura ciudadana como concepto y gestión pública.

Durante la administración de Luis Eduardo Garzón, la Cultura Ciudadana es reinterpretada desde una perspectiva de derechos; aparece, entonces, el concepto de ciudadanía culturalmente activa, que 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. Posteriormente, durante la alcaldía de Samuel Moreno, aparecerá el concepto de Culturas Públicas que se compondría de las siguientes categorías: Cultura Política, Cultura Ciudadana o Cívica y Cultura Democrática. Estas categorías se desarrollarán bajo la perspectiva de dos grandes ideas generales: el “Derecho a la ciudad” y la “Ciudad de derechos”. La cultura democrática, en este contexto particular y para ese momento, se asumirá como el correlato más cercano a la cultura de derechos desarrollada en la administración de Luis Eduardo Garzón. En la administración de Gustavo Petro, la cultura ciudadana será asimilada dentro de un universo mucho más amplio, pero también más ambiguo.

Esta amplitud y ambigüedad, tienen su origen en la aparición del concepto de culturas públicas durante la administración de Samuel Moreno y, con él, del esfuerzo por generar una serie de distinciones entre categorías que, en la práctica, solían asimilarse a la cultura ciudadana sin profundas diferenciaciones. El campo de acción de la cultura ciudadana empezó entonces a ampliarse. Como sostiene Paul Bromberg:

“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, 2011, p. 33).

Definiciones aparentemente sencillas como las de Roberto Moncada Roa, en las que se entiende “(...) Cultura Ciudadana como aquella parte de la producción y reproducción de sentido, significado y conciencia de las pautas de comportamiento y diversas formas de regulación de la conducta humana, en términos de derechos y deberes” (Moncada, 2003, p. 125); dan paso a conceptualizaciones mucho más complejas pero, al mismo tiempo, más ambiguas, no solo para la ciudadanía, que no le sigue el ritmo al relevo de categorías, sino también para los funcionarios y la administración pública en general, que no están seguros de hacer cultura ciudadana incluso cuando, en efecto, la hacen -tal y

como revelaron las conclusiones de la “Mesa de Administración Distrital” desarrollada por el equipo de Política Pública en Cultura Ciudadana del Observatorio de Culturas, el 30 de noviembre de 2016. La riqueza de enfoques, que este documento no solo se propone reconocer sino considerar como el enfoque en sí mismo de la cultura ciudadana actual, creció de tal manera que los ámbitos concretos de acción de la cultura ciudadana se tornaron ambiguos, al punto que casi todo el espectro de la cultura podía ser susceptible de abordarse desde la cultura ciudadana; y esto, como se ha visto, es cierto solo parcialmente². La Veeduría Distrital proyectó para el 2014, un concepto de cultura ciudadana muy sugerente que, sin embargo, expresa en buena medida la relativa ambigüedad sobre los ámbitos que les competen a la cultura ciudadana y su especificidad:

“Partimos del concepto de Cultura como el conjunto de actitudes, percepciones, creencias, tradiciones y conocimientos –y sus productos- que orientan el comportamiento y otorgan sentido al mundo entre las personas de una sociedad. En la cultura identificamos cuatro ámbitos principales (...). Ámbitos de la cultura: “Ámbito Social (cultura ciudadana): imperio de la ley en igualdad de condiciones, justicia para todos, respeto por los derechos, equidad, tolerancia, seguridad social, entre otros factores. Ámbito Económico: (cultura económica) se refiere a la capacidad de crear, generar y disfrutar de la productividad y la riqueza. Ámbito Político: (cultura política) capacidad de los ciudadanos de participar y organizarse dentro de un sistema democrático que garantice las libertades civiles. Ámbito Simbólico: (cultura en sentido específico: religión, filosofía, arte y patrimonio) el respeto por la diversidad, el desarrollo del sentido de pertenencia, el respeto y posibilidad de disfrute del patrimonio colectivo natural, intelectual y artístico. Si bien el concepto de cultura ciudadana se asocia principalmente con el ámbito social, guarda relación con todos los demás, como veremos cuando trabajemos las dimensiones de cultura ciudadana” (Veeduría Distrital, 2014, p. 9).

A propósito de la búsqueda de nuevos conceptos que den cuenta de los nuevos problemas e incluso de las nuevas ciudadanías, en cuyo marco se señalan las

2 A este propósito, el capítulo 2 aborda la necesidad de crear dos registros o dos ondas de la cultura ciudadana, una del largo plazo en donde tiene lugar esta cierta flexibilidad conceptual y una de corto plazo que define, en diálogo con las agendas públicas actuales, unos ámbitos muy concretos y acciones asociadas a ellos, de la cultura ciudadana.

limitaciones de la cultura ciudadana para contenerlos, como se vio en apartados anteriores, aparece la crítica que, desde la cultura democrática, como bloque conceptual, se hace de la cultura ciudadana.

Esta crítica se concentra, por un lado, en el énfasis que la cultura ciudadana hace sobre el cumplimiento de la norma y, por otro, en una supuesta visión positivista de las y los ciudadanos. Respecto al énfasis en la norma, ya para la primera administración de Antanas Mockus se habría dado un debate en este sentido, tal y como se señaló en apartados anteriores. En ese primer momento, el debate parece solventarse, al menos parcialmente, en términos de la función de la norma como garante de derechos. Más adelante, la segunda administración de Mockus intuye su parcialidad, al punto de dejar éste énfasis en la norma, consignado entre las auto críticas a su enfoque, en el año 2003, en el libro *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*, como parte del muy completo artículo de Jairo Muñoz y Julián Arturo. En este artículo se señala un cierto déficit de la cultura ciudadana en materia de derechos; años más tarde y una vez que la *Bogotá sin indiferencia* centre sus esfuerzos en la garantía y el ejercicio de derechos ciudadanos, la cultura ciudadana como bloque conceptual y el propio Antanas Mockus, aplaudirán este enfoque y lo considerarán el pilar que era preciso incorporar a la estructura de la cultura ciudadana. En el artículo mencionado, Julián Arturo y Jairo Muñoz sostienen:

“la definición operativa de Cultura Ciudadana como el conjunto de percepciones y comportamientos sobre el cumplimiento de normas que contribuyen en la ciudad a la construcción colectiva de lo público y a garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos y, por tanto, generan impacto en la convivencia ciudadana, permite afirmar que existe una cultura que conduce a que las personas que habitan la ciudad, la construyan como un bien público, es decir, como un territorio sin exclusividad, pues responde a las necesidades e intereses generales de una sociedad urbana; y que los mismos pobladores urbanos contribuyan a garantizar sus derechos y deberes como ciudadanos. Esta definición que incluye la responsabilidad social como eje de la ciudadanía, ciertamente le imprime un norte en torno a la construcción de lo público. Pero sigue siendo una definición que tiene todo su peso en el cumplimiento de normas, así esta observancia de la ley sea una garantía de los derechos ciudadanos. (...) Resulta importante anotar que el cumplimiento voluntario de normas o las medidas persuasivas para que se asuman

y cumplan las reglas ciudadanas son más viables y duraderas si los pobladores urbanos se saben sujetos de derechos ciudadanos, protagonistas en la construcción de lo público y partícipes del bien común. (...) La responsabilidad social y el cumplimiento de normas hacen parte de la ciudadanía, pero no pueden ser el único indicador del desarrollo de una cultura que se precie de ser ciudadana” (2003, p. 31).

Sobre los aportes que el enfoque de derechos implicará para la cultura ciudadana, serán recogidos en una gran diversidad de textos. Ya en el año 2003, Julián Arturo y Jairo Muñoz anunciarán la importancia de su aparición incipiente en el Plan Distrital de Desarrollo *Bogotá, para Vivir Todos del Mismo Lado*:

“El nuevo desarrollo de Cultura Ciudadana en el Plan ‘Bogotá, para Vivir Todos del Mismo Lado’ incorpora el concepto de cultura democrática como uno de sus componentes o dimensiones. No existe explicación de dicha noción sino una ilustración de lo que constituye su finalidad, en un plan de gobierno: la de ‘propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales, que incluye ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad, para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos’. (...) Esto hace pensar que futuros desarrollos del concepto de Cultura Ciudadana puedan conducir a una noción de ciudadanía que gire en torno a los derechos ciudadanos y a la participación social y política. En este sentido es importante subrayar un proyecto, del plan 2001-2004 que aparece como prioritario en cultura democrática, que es el de ‘reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona” (2003, PP. 32-33).

En este sentido:

“La modificación de algunas de las preguntas hechas en la encuesta del 2003 y la inclusión de temas nuevos respondía a la intención del IDCT y del Observatorio de Culturas de medir otros aspectos de la convivencia urbana considerados centrales en su planteamiento político: ‘(...) tales como la apropiación y ejercicio de los derechos, la capacidad para la inclusión social de poblaciones y sectores

desconocidos como actores legítimos en la diversidad cultural y los niveles de participación en la producción, circulación y disfrute de los bienes y servicios culturales hacia el logro de una “ciudadanía culturalmente activa”. El trasfondo conceptual reside en los avances hacia el fortalecimiento del sujeto democrático, autónomo, con conciencia de sus responsabilidades frente al cumplimiento normativo y con conciencia de la titularidad de sus derechos, quien, al hacer parte de lo público, se convierte en un “ciudadano culturalmente activo” (Bromberg, 2009, p. 209).

Sobre el avance que en esta materia implicó la aparición del concepto de ciudadanía culturalmente activa durante la administración de Luis Eduardo Garzón, Otty Patiño escribirá:

“La llegada de Luis Eduardo Garzón a la alcaldía de Bogotá en el año 2004 puso de manifiesto el tema de “lo social”, entendido este campo como la responsabilidad que tiene el estado en el cumplimiento de los derechos sociales y económicos de toda la población. (...) Esa focalización de Garzón en “lo social” omitió el eje de la administración anterior, la cultura ciudadana. [Algunos] como Armando Novoa García, vieron esta omisión como la necesidad de un replanteamiento conceptual de la cultura ciudadana. En un estudio sobre el tema para el Observatorio de Culturas, realizado en 2007, Novoa señalaba: “desde la perspectiva del concepto de Estado Social de Derecho, la construcción de cultura ciudadana resulta más compleja. En primer término, la cultura ciudadana como hasta ahora ha sido presentada, sustrae al Estado de la corresponsabilidad en su construcción y consolidación, pues asigna –en forma predominante– a la responsabilidad de los individuos las posibilidades de su transformación duradera. En segundo lugar, la incorporación de la cultura de derechos, inherente al Estado Social de Derecho, como elemento axial de la convivencia, hace más compleja la ecuación para lograr la armonización entre ley, cultura y moral, pues conduce a una nueva dimensión sobre el sentimiento de adhesión a la ley, dado el reconocimiento de la desigualdad en el acceso de los individuos a bienes materiales básicos. Dicho de otra forma, las políticas públicas orientadas a disminuir la distancia entre ley, cultura y moral, deberían incorporar instrumentos de acción puntuales orientados a rescatar el concepto de dignidad humana, tal como lo concibe el artículo 13 de la

Constitución y la define la Corte Constitucional. La consecuencia práctica de una evaluación de esta naturaleza conduce a considerar que las intervenciones en la cultura ciudadana no pueden circunscribirse a estrategias puramente pedagógicas o normativas para la interiorización del deber-ser de los individuos, sino que le corresponde incorporar otras variables, implícitas en la formulación del Estado Social de Derecho. El propio Antanas Mockus vio en el enunciado del Plan de Desarrollo de la Bogotá sin Indiferencia una oportunidad para el enriquecimiento del concepto de la cultura ciudadana en una singular interpretación del espíritu de ese Plan, como un llamado a la responsabilidad por los demás ciudadanos, ya no sólo como sujetos de derechos, sino en su dimensión de constructores de tejido social. Cuando “yo no lucho sólo por mis derechos, cuando hago mía la lucha de los derechos de los demás, cuando peleo para que esos derechos de los otros no sean violados, o si son violados sean prontamente restituidos, estoy haciendo realidad el lema de la Bogotá sin Indiferencia de Garzón. Esa dimensión de la solidaridad es también cultura ciudadana” (2009, pp. 185-186).

Sin embargo, Patiño sugiere que la cultura de derechos en ésta administración, no fue conceptualizada a cabalidad:

“Puesto que, cuando se piensa en derechos desde la perspectiva de reconocimiento, titularidad y restitución, se introduce una serie de variables que complejizan la noción de cultura ciudadana para considerar aspectos como diferencias y desigualdades en las condiciones reales de existencia y las posibilidades de sus ejercicios ciudadanos. Por su parte, el concepto de “cultura sobre los derechos refiere a los marcos interpretativos y a las modalidades de hacer e interactuar que posibilitan que los ciudadanos conozcan, se apropien y ejerzan sus derechos...” (2009, pp. 197-188).

Durante la administración de la *Bogotá Positiva*, aparecerá el concepto de las culturas públicas, en un intento por definir con precisión aquello que la anterior administración no había fijado con claridad. Esto, fundamentalmente, en el informe y documento inédito *Las culturas públicas y la convivencia en Bogotá, Encuesta de Culturas, 2007, Convenio Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional*. Aparece entonces,

“Un concepto nuevo: las culturas públicas. Paul Bromberg analizó los resultados de la Encuesta 2007, bajo un esquema que tenía tres grandes universos que englobaban las culturas públicas: A. La cultura política como la participación en las oportunidades de decisión que ofrece la democracia representativa, basada en los mecanismos electorales, junto con unos conocimientos básicos del funcionamiento del estado y de la identidad partidaria de los gobernantes. B. La cultura democrática, como “la disposición de los miembros de un grupo humano para producir acuerdos y actuar colectivamente, sin lo cual es imposible una vida colectiva fértil y pacífica. Esos acuerdos no son aquellos que incluyen a toda la sociedad y que son regulados en últimas por la fuerza del Estado (para éstos y su régimen dejaremos la noción de cultura política). Una alta cultura democrática significa (1) aceptación del pluralismo; (2) capacidad para arriesgar confiando en los demás, porque los demás merecen nuestra confianza y por consiguiente me comporto para merecerla; (3) disposición a participar con los demás en proyectos colectivos (disposición a encontrar soluciones colectivas a problemas o propósitos que son colectivos), y (4) una preferencia abstracta por regímenes democráticos en oposición a dictaduras (esto independiente del régimen y sistema específicos en que se concreten que, nuevamente afirmamos, se reserva para la noción de cultura política)”. C. La cultura ciudadana o cultura cívica, expresada más como una política que como un concepto y que “consiste en desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y como se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a la ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común”. (...) Bromberg hizo una caracterización de los ciudadanos a partir de tres grandes categorías o personalidades: 1. Los que participan en la actividad política, 2. Los que tienen valores democráticos, y 3. Los cívicos” (2009, p. 188 – 189).

Para la *Bogotá positiva*

“la cultura ciudadana plantea una aproximación a la democracia desde la gestión pública, armonización del ejercicio de deberes, derechos y libertades. Se orienta hacia la atención de los comportamientos sociales urbanos, en esencia a modificar las ideas respecto al otro, el uso del territorio y otras representaciones sociales y colectivas, promoviendo la superación de creencias irracionales, hábitos y costumbres que afectan la convivencia ciudadana (el viejo dilema de la modernización, el desarrollo y la democracia en lo micro-cotidiano). Es la propuesta de la formación y fortalecimiento de la ciudadanía desde la perspectiva del derecho a la ciudad” (Guzmán, s.f, p. 24).

Es en este sentido y de acuerdo con Otty Patiño, “en el trabajo del marco muestral de la Encuesta Bienal de Culturas 2009, Bromberg fusionó el concepto de cultura política con el de cultura democrática, aunque a los miembros del Observatorio de Culturas nos pareció más útil esa separación, en buena parte porque a la “cultura democrática” la habíamos logrado perfilar como la evasiva “cultura de derechos” que no habíamos podido definir ni examinar satisfactoriamente en 2007” (2009, p. 189). En este contexto, “la cultura política está más ligada a un conocimiento y unas prácticas de los ciudadanos con relación al funcionamiento concreto del Estado y de quienes lo gobiernan” (p. 190).

Propone un análisis para entender la dificultad al definir estas nuevas categorías y, en este sentido, la propensión a una cierta ambigüedad conceptual que señalamos al inicio de este capítulo:

“La doble faz que tiene la palabra democracia como utopía y como régimen político dificulta la definición de cultura democrática. De modo que la cultura democrática involucraría a la “cultura de los derechos”, a “la cultura de la legalidad y de la normalidad”, a “la cultura de paz”, a “la cultura de la tolerancia y el pluralismo” y a “la cultura de la confianza o del acuerdo”. Sin embargo, el hilo rector que amarra y organiza a las demás -que en este universo son culturas subsidiarias, es la cultura de los derechos” (Patiño, 2009, p. 191).

En este sentido, y a propósito de esta cultura de derechos, las culturas públicas en la *Bogotá Positiva*, estarán íntimamente relacionadas con dos de los siete objetivos estructurantes del Plan de Desarrollo.

“El primero, Ciudad de Derechos, podría resumir todo el desarrollo y la consolidación de los logros ya alcanzados en la Bogotá sin Indiferencia de la pasada administración. (...) El segundo gran objetivo estructurante, Derecho a la Ciudad, más allá de la intervención en la infraestructura para que la ciudad ofrezca mejores condiciones de vida, contiene un concepto bastante trabajado por urbanistas como el catalán Jordi Borja y que cuestiona seriamente las concepciones estáticas de una cultura ciudadana basada en “buenos comportamientos”. De hecho, la inconformidad frente a normatividades injustas o la protesta frente a un control social impuesto por valores hegemónicos, son también parte del derecho a la ciudad por parte de las minorías que no quieren desvanecerse en la gris uniformidad de los que no admiten el colorido de la diversidad” (Patiño, 2009, pp. 191-192).

La cultura democrática, que recogerá bajo un solo concepto a las culturas públicas, se definirá, durante la administración de la *Bogotá humana*, de la siguiente manera:

“En la cultura democrática se busca que la sociedad vaya más allá del respeto a la ley y logre un reconocimiento y ejercicio permanente del poder ciudadano en condiciones de igualdad política, diálogo intercultural sin imposiciones hegemónicas y ejercicio de la solidaridad (...). También significa la tramitación horizontal de los conflictos que alientan y dinamizan el progreso de la sociedad. La cultura democrática es: Un sistema de comportamientos, actitudes, conocimientos y representaciones sociales que configuran formas de relacionarse de la ciudadanía entre sí, con la naturaleza y con el Estado, a partir del disfrute y la valoración de la diversidad, el reconocimiento de los derechos, la equidad y el fomento de la participación, el control social, la paz, al apropiación y el cuidado de lo público y la sostenibilidad ambiental” (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2015, pp. 6-7).

En el marco de la estrategia de cultura democrática, escrita por Javier Sáenz:

“se entiende por cultura democrática el conjunto de capacidades (conocimientos, representaciones y comportamientos) de los individuos, las organizaciones y los

grupos sociales para interactuar entre sí, con la ciudad y con el Estado de formas críticas, dialógicas, solidarias, imaginativas, creativas y de reconocimiento y recreación de las diferencias; con el propósito de intensificar las libertades, la exigencia y ejercicio de sus derechos, la integración y la igualdad social, el sentido de lo público, la creación de intereses comunes y la convivencia” (Sáenz, 2015, p. 1).

La estrategia se propuso

“por una parte, a ampliar las capacidades de los portadores de obligaciones para el cumplimiento de los derechos de la población y para la generación de condiciones para el ejercicio de sus libertades. Ampliación de las capacidades de los portadores de obligaciones, en especial de las de los servidores(as) públicos, Estado, pero también por parte de los adultos en relación con los niños, niñas y adolescentes; las de los empresarios en relación con los trabajadores; las de los más pudientes en relación con los más pobres, las de los maestros en relación con sus alumnos, etc. De otra parte, la estrategia se dirige también a la ampliación de las capacidades de la población en general y sus formas organizativas, para fortalecer la democracia participativa, hacer exigibles sus derechos y para un ejercicio pleno de sus libertades culturales y políticas, entre las que se encuentran su libertad para disentir, cuestionar y confrontar las formas en que se les gobierna. (...) Este propósito general se especifica en función de las tres grandes finalidades pedagógicas, comunicativas y creativas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana: la ampliación de las capacidades de la población y de los(as) servidores públicos para (i) la superación de la segregación y la discriminación; (ii) la generación de comportamientos sostenibles y sustentables de ordenación y de planeación del territorio; (iii) la defensa y fortalecimiento de lo público” (2015, pp. 5-6).

En consonancia con estas definiciones, cuatro componentes de la cultura democrática fueron medidos en la Encuesta Bial de Culturas durante Bogotá Humana:

“1. Cultura política democrática. (...) se refiere a la percepción que la ciudadanía tiene del Estado, de la institucionalidad y del poder, así como la capacidad que la misma tiene de validar, incidir o transformar, a través de su participación activa y

de sus actitudes, prácticas y valoraciones culturales, contribuyendo a la toma de decisiones”. (p. 16) “2. Democracia cultural. El valor fundamental de la democracia cultural es la aceptación de la diversidad como riqueza. De este nace la apropiación de los derechos al disenso y al consenso y el diálogo creativo en condiciones de respeto e igualdad”. (p. 17) “3. Poder ciudadano. (...) ocurre cuando el sujeto es agente en el diseño, la ejecución y el control de las políticas”. (p. 18) “4. Democracia social. (...) está íntimamente ligada a la solución de las necesidades, al reconocimiento de los derechos y a la garantía de las libertades” (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, 2015, p. 20).

Una síntesis del concepto y alcances de la cultura democrática se encuentra en el *Marco conceptual* escrito por la Subdirección de Control de Gestión:

“(...) cuando hablamos de Cultura Democrática, nos referimos a aquella cultura que reconoce la diversidad y no segrega a nadie por su aspecto, condición, o su forma de pensar y sentir diferente; tiene como propósito el fortalecimiento de la vida democrática y la convivencia, intensificando las libertad y la solidaridad, fortaleciendo las capacidades humanas, la exigencia y ejercicio de los derechos, la integración, la igualdad social, y la voluntad de participar en los asuntos públicos, generando acuerdos que tramitan los conflictos de manera creativa a partir de diálogos de saberes. (...) Cuando hablamos de democracia, nos referimos a una forma de interacción cotidiana entre el Estado y la ciudadanía, y entre los ciudadanos entre sí, desde la participación de la población, que genera la mayor posibilidad de experiencia compartida y de reconstrucción de la experiencia individual y colectiva, más allá de ser la base para definir el sistema político formal que rige las relaciones entre ciudadanos y ciudadanas (Sáenz, 2012, p. 9). (...) Por tanto la democracia es mucho más el sistema político en el que se escogen los representantes por mayoría, es también generar las condiciones para que las y los otros ejerzan su derecho a exponer y desarrollar su punto de vista y proyectos de vida. Democracia como el derecho del individuo a diferir frente a la mayoría; a pensar y a vivir distinto, en síntesis, el derecho a la diferencia. Democracia es el derecho a ser distinto, a desarrollar esa diferencia, a cultivar esa diferencia y a disfrutarla” (2015, pp. 2-3).

Respecto a los posibles ámbitos de acción de la cultura democrática, se establecen unos ejes consustanciales a la misma:

“Reconocimiento y disfrute de la diversidad cultural e interculturalidad: Entendido como la capacidad de comprender y actuar de manera democrática frente a la multiplicidad de culturas, grupos humanos y formas del ver el mundo que se aglomeran en la ciudad. No segregación y equidad social: Entendidas como la capacidad de no discriminar a los demás en virtud de su diversidad, integrando a las dinámicas urbanas las externalidades positivas de la diferencia. Participación ciudadana y control social (...). Cultura de Paz: Entendida como una serie de representaciones, conocimientos y comportamientos que rechazan toda forma de violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas. Sostenibilidad y cultura ambiental: Aquí se entienden como la capacidad de poder mantener los aspectos biológicos en su productividad y diversidad a lo largo del tiempo. Culturalmente, tal capacidad implica ocuparse de la preservación de los recursos naturales y de fomentar la responsabilidad consciente y a largo plazo sobre lo ecológico, tanto urbano como rural” (2015, pp. 8-9).

En este punto es importante señalar que, a pesar de los continuos esfuerzos conceptuales por crear una profunda distinción entre cultura democrática y cultura ciudadana, señalando de forma expresa, al menos en buena parte de los textos reseñados, que la cultura ciudadana es fundamentalmente normativa, que busca la homogeneidad de la ciudadanía a través de modelos positivistas que fijan lo que debe ser un ciudadano ideal (Yory, 2012, pp. 10-11), que se aplica a través de un modelo vertical, en el que se presupone la ignorancia de los ciudadanos, que la cultura ciudadana es, en últimas, impositiva y gris; lo cierto, sin embargo, es que la cultura democrática, tiene más cosas en común que diferencias con la cultura ciudadana. Y esto no es necesariamente un oprobio, aunque desde una lectura parcial -y en buena medida auto referente, debido a que no dialoga con publicaciones o declaraciones concretas realizadas por las administraciones que le preceden, sino, más bien, con una serie de asunciones sobre lo que el enfoque de cultura ciudadana se propuso en el pasado-, se haya configurado como tal; después de todo, la cultura ciudadana inauguró las políticas públicas diferenciales, los ‘al parque’ que celebran la diferencia y la diversidad cultural, el uso de la pedagogía por

encima del de la norma, la regulación y el cambio cultural como mecanismos de gobierno e incluso la necesidad de incorporar el enfoque de derechos.

Tras una lectura juiciosa, es posible identificar la forma en que éstas revisiones críticas de la cultura ciudadana como concepto y gestión de lo público, revaluaron asuntos que era preciso e inaplazable enfocar desde un nuevo ángulo, sin que ello implique negar el hecho evidente de que ésta es un antecedente, un punto de partida indispensable para que estas mismas discusiones se dieran y un patrimonio de ciudad que podría usarse de forma efectiva si hubiese menos temor a las denominaciones y a cierta familiaridad etimológica.

Para cerrar y con el propósito de relativizar la proporción de las posibles distancias conceptuales, nos gustaría pensar con Paul Bromberg y Tatiana Gomescásseres que:

“Cultura ciudadana, estrictamente, no es un neologismo. Lo que tiene de nuevo es haber juntado dos palabras conocidas y sobresaturadas de significados y ambigüedades que, trabajadas en el contexto de una contienda política para la alcaldía de Bogotá, consiguieron lo que se espera del lenguaje en la investigación científica, en la poesía y en la política: desatar la imaginación.

No fue una categoría académica para investigar algún aspecto de la vida de las sociedades o de sus gobiernos, lo que no constituye un pecado, pues las ideas para gobernar no piden licencia al mundo académico; y probablemente tampoco será una categoría académica, porque ya es tarde: no es usual que tenga éxito dentro de la academia el empleo de un término con códigos restringidos cuando ya se reconocen múltiples significados en los debates políticos” (2009, p. 195).

i. Contribuciones de la Cultura Ciudadana a la gestión pública y a la interpretación de problemas de ciudad.

A continuación, se recogen algunos de las contribuciones más importantes que, según diversos autores, la cultura ciudadana significó para la gestión pública.

De acuerdo con Carolina Castro:

“El sector público comprende cada vez más a la ciudad como una construcción sociocultural y no sólo como un espacio físico en el que sucede la vida social. La consecuencia de esta comprensión ha tenido impactos tanto en la orientación de las políticas públicas distritales como en los ciudadanos. El reconocimiento de esta construcción implica que el derecho a la ciudad sólo puede ser garantizado con el ejercicio de la corresponsabilidad Estado – ciudadanía y que para la garantía de este derecho no sólo se requieren infraestructuras físicas y condiciones sociales y económicas mínimas, sino también prácticas culturales que garanticen la convivencia y el reconocimiento del valor del bien público y el patrimonio colectivo” (Secretaría General, 2009, p. 18).

Para Javier Sáenz:

“Los dos gobiernos de Mockus constituyen hitos en la práctica política y educativa estatal en el país y probablemente en el mundo, y esto por dos razones. De una parte, por su fundamentación en un sistema de ideas, elaborado por el gobernante, que integró concepciones filosóficas, antropológicas y sociológicas. Sería difícil encontrar otro ejemplo de relación tan estrecha entre saber y poder en el ejercicio de gobierno; de uso de conceptos para el diseño e implementación de políticas públicas y de examen de los efectos de la práctica de gobierno para la modificación del sistema conceptual. De otra parte, [...] los dos gobiernos enfatizaron la función pedagógica del Estado para la creación de una cultura ciudadana por fuera de las instituciones de educación formal” (Londoño, 2009, p. 180).

La cultura ciudadana aportó además a una concepción particular del espacio público como algo más que espacio físico. La *Guía práctica de cultura ciudadana* sostiene que:

“Donde hay cultura ciudadana hay reglas de juego y límites respetados entre desconocidos. Hay reconocimiento de los deberes por parte del ciudadano y reconocimiento de los derechos de los particulares por parte de los funcionarios.

Donde hay sentido de pertenencia se respeta el patrimonio común y se adhiere al proyecto de mejorar la ciudad [...] La falta de una cultura ciudadana explica la laxitud con que casi todos miramos los problemas de distribución y mantenimiento de los espacios públicos en la ciudad. Sin cultura ciudadana no hay reglas respetadas en el uso de los espacios públicos. Tampoco hay capacidad para reconocer los lugares en los cuales esas reglas se deben cumplir [...] El espacio público tiende a reducirse entonces a un invento bien intencionado que, en la práctica, se vuelve tierra de nadie, lentamente erosionada por todos. La organización arquitectónica y el mantenimiento y buen uso del espacio público serían mucho más apreciados si entendiéramos cuánto ayudan a Formar ciudad y a formar ciudadanos”.

“La ciudad no es solamente un conglomerado de personas, actividades y edificios en un territorio reducido. Es también un conjunto de espacios, instituciones, servicios, relaciones e intercambios regulados por unas reglas que hacen posible la convivencia cotidiana entre individuos y grupos muy heterogéneos. (...) Como dice Jane Jacobs, los “ojos de la calle”, es decir, las miradas desde las ventanas y el uso intensivo de los espacios públicos, contribuyen más a la seguridad y la convivencia urbana que la policía. En la configuración de identidades colectivas y de sentidos de pertenencia a la ciudad tienen notable incidencia los espacios públicos -tanto los naturales como los contruidos-, los monumentos, los eventos cívicos y la memoria colectiva. (...) Es sobre todo reconocer la ciudad como patrimonio común y respetar las reglas de comportamiento en los diferentes ámbitos o contextos que la conforman” (Mockus et al, 2005, pp. 61-62).

En este sentido:

“La innovación clave de Cultura Ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación. (...) Un gobierno busca cambiar algunos comportamientos con dos propósitos: 1) para hacer cumplir la ley (recuérdese el juramento con el cual alcaldes y funcionarios públicos toman posesión de sus cargos) y 2) para lograr bienes colectivos (evitar

un racionamiento de agua, reducir la congestión vial, reducir el número de niños quemados por fuegos artificiales)” (Mockus et al, 2005, p. 5).

En esta misma dirección, Mauricio García Villegas escribe que “Uno de los méritos de la alcaldía de Antanas Mockus en Bogotá consistió en inculcarle a la gente la idea de que el espacio público es de todos y que, en consecuencia, todos tenemos derecho a protestar contra los incumplidores” (García Villegas, 2009, p. 39).

Para Bromberg y Gomescásseres: “Lo novedoso del programa de cultura ciudadana fue la idea de incluir los distintos proyectos bajo un solo paraguas de acción pública, lo que puede cambiar la imagen que los habitantes tienen de la ciudad (o de los demás) y de paso reforzar la disposición a modificar comportamientos en cada contexto en que se intervenía para mejorar el cumplimiento de algunas reglas” (2009, p. 202).

Por otra parte, y dándole un giro, la idea que la cultura ciudadana introduce un cambio en la división tajante entre lo público y lo privado, y amplía el concepto de ciudadanía a lo cotidiano, puede leerse como una contribución, en lugar de un enfoque a ser criticado.

Paul Bromberg en un texto publicado en 1995 y retomado en su artículo *Cultura Ciudadana y los Retos del Gobierno Urbano, ¿o el Gobierno Urbano y los Retos de la Cultura Ciudadana?*, anota que:

“(…) las diferencias entre este gobierno y la forma tradicional de enfocar el tema. Son las siguientes, según ese mismo texto: (1) “La profundidad”: era el tema central del gobierno, no era una actividad incidental, sino la prioridad (más que una prioridad); (2) el papel que se atribuye a los contextos como reguladores; (3) la estrategia de autorregulación, entendida “como la capacidad de ejercer presión sin agresión para que los demás tengan en cuenta sus derechos”, (4) las formas de trabajo, en este caso destacando las acciones “lúdico-pedagógicas”. (...) Las acciones del programa de cultura ciudadana se sustentan más que en la norma legal, en la manera como los contextos van siendo apropiados como significados. Incluso, cuando se acude a acciones de autoridad, es más importante la legitimidad de la autoridad, que es un factor cultural, que la represión misma. El contexto físico es objeto y significativo. También el entorno humano. El entorno

urbano cercano no es sólo gente que nos rodea y que con su ejemplo muestra un comportamiento generalizado. Puede ser también gente que observa, no con indiferencia, nuestros comportamientos en la medida en que ellos los afecten” (s.f, p. 36).

Por otra parte, Bromberg y Gomescásseres, señalan el uso de la investigación como herramienta de la gestión pública como otra de las grandes contribuciones de la cultura ciudadana:

“Uno de los primeros estudios fue una encuesta realizada en 1995 sobre los comportamientos a los que aludía el Código de Policía vigente en ese entonces. Los resultados determinaron en buena parte la estrategia del IDCT. En efecto, para sorpresa del grupo gestor, resultó inmenso el consenso de los bogotanos acerca de los comportamientos a los que obliga el código en un sinnúmero de situaciones. Luego no se trataba de cambiar la cultura (en el sentido de actitudes, valores o justificaciones¹⁴), sino de analizar y actuar sobre las circunstancias que producían comportamientos generalizados contrarios a la preservación del “orden público” (no en el sentido de espacios de violencia). Debido a esta forma de concebir el programa, al grupo de cultura ciudadana del IDCT se le calificó como “ingenieros de la cultura” (2009, p. 199).

Sobre el cambio de enfoque de la gestión pública, de lo coactivo a lo pedagógico, implica una contribución en dos sentidos:

“El Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado (2001-2004), el objetivo de cultura ciudadana se planteó como: ‘...aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley’. Más que cumplimiento voluntario de normas, durante el primer gobierno se pensó en cumplimiento “no coactivo” y de ahí la importancia de la adecuación de contextos: facilitar el cumplimiento de reglas urbanas mediante el diseño adecuado del espacio público (...) El cambio de énfasis o de enfoque tuvo, entre otras, estas dos consecuencias: 1. Un énfasis muy fuerte en las acciones dirigidas a la conciencia mediante una “comunicación intensificada” que se haría principalmente entre el

alcalde y los ciudadanos, a través de los medios de comunicación. (...) [tensión deliberativa] 2. Se diseñaron metas e indicadores relacionados con los patrones de argumentación y justificación” (2009, pp. 203-204).

Respecto al uso de la comunicación intensificada, los autores señalan que:

“La segunda versión hacia la que evolucionó el concepto de cultura ciudadana tuvo otra consecuencia: su forma de concebir la cultura ciudadana resultó más afín a la visión tradicional (y espontánea) de las acciones posibles para promover el cumplimiento de reglas: las campañas publicitarias. Entonces, a partir de esta segunda versión del programa, la cultura ciudadana cautivó la imaginación de actores políticos y de sus asesores. El ciudadano como urbanita de la primera versión se esfumó para dar lugar a construcción de ciudadanía, capacidad para dirimir conflictos por medios pacíficos, fortalecimiento de la democracia, formación de ciudadanos responsables y tolerantes que actúen con plena conciencia sobre la base de sus derechos y deberes, corresponsabilidad, ayuda mutua, capital social, convivencia pacífica” (p. 205).

Finalmente, y respecto a la cultura ciudadana como innovación en la gestión pública, Fernando Guzmán señala:

“1. “(...) la cultura ciudadana aparece como una nueva “tecnología” para gobernar los problemas típicos del gobierno urbano: la violencia y la seguridad urbana, la participación ciudadana, el desarrollo humano, el respeto y la protección de lo público, entre otros. Es una tecnología de bajo costo político y alto rendimiento social por su contribución a la gobernabilidad local. Se puede visualizar como una innovación en gestión urbana porque se plantea una forma de resolver el viejo problema de las coherencias entre deberes, derechos y libertades, sin tener que hacer reformas estructurales del aparato estatal o del gobierno local, y sin optar por el solo fortalecimiento de la autoridad para lograr el cumplimiento de las normas”. 2. “(...) la cultura ciudadana facilita el gobierno de las tareas de los gobiernos urbanos comprometiendo a tres actores en la gestión de las mismas: las autoridades de policía, las autoridades de gobierno y los ciudadanos. (...) 3. La cultura ciudadana como propuesta de formación ciudadana en valores

democráticos y competencias ciudadanas logra mejorar la gobernabilidad democrática de la ciudad con un ejercicio coherente de derechos, deberes y libertades” (2011, p. 24).

Ahora bien, Ingrid Rusinque señalaría, en el marco de los “Diálogos de saberes” desarrollados por el Observatorio de Culturas en convenio con Corpovisionarios durante el segundo semestre del año 2016, la cultura ciudadana tiene la doble naturaleza de ser un modo particular de afrontar problemas de ciudad y, al mismo tiempo, una forma de concebirlos desde la gestión pública. En este sentido, la cultura ciudadana introdujo unos cambios en la propia gestión que hoy en día están integrados de forma natural en las políticas públicas y en la gestión en general -enfoque diferencial, componentes culturales, etc.- que antes sencillamente no existían.

j. La cultura como indicador de desarrollo y el cambio cultural como asunto público hoy.

De acuerdo con Víctor Manuel Rodríguez Sarmiento, se ha expandido el concepto de cultura,

“(…) para llamar la atención sobre saberes, actitudes, rituales y modos de habitar que determinan la experiencia en la ciudad y que no caben adecuadamente en la definición tradicional que la vinculaba casi exclusivamente con las bellas artes. Esto ha sido importante para el tema de la diversidad no sólo desde el punto de vista conceptual, sino ante todo desde el punto de vista político y estratégico: ha propiciado que gobiernos locales y habitantes reconozcan la ciudad no tanto como un entorno físico y natural contenedor de “gente”, sino más bien como un entorno que es construido culturalmente por las formas diversas de ocupar y vivir la ciudad” (2009, p. 91).

Hoy, “La diversidad cultural también es considerada como una dimensión constitutiva de la ciudad que saca a la luz, no tanto singularidades de sus habitantes y sus prácticas, sino las prácticas mismas de habitar la ciudad que confronta de manera permanente las

oportunidades y condiciones que ésta ofrece para el desarrollo humano sostenible en condiciones de reconocimiento de la diferencia y del derecho a expresarla” (2009, p. 92).

En este sentido señala que:

“La participación de Bogotá en la apertura y consolidación de estas nuevas formas de comprender la relación entre cultura y ciudad ha sido particularmente importante y reconocida nacional e internacionalmente. (...) Bogotá no sólo ha contribuido como miembro del Comité Cultural del CGLU, sino ha aportado sus experiencias y marcos conceptuales de política para la discusión y orientación de la Agenda, lo cual ha llevado a considerarla como una de las ciudades líderes en su implementación, reconocimiento que se materializó en su nominación como Capital Iberoamericana de la Cultura 2007” (2009, p. 93).

De acuerdo con el autor, el informe Brundtland sobre desarrollo sostenible “orientó las políticas de los gobiernos locales durante los años ochenta y noventa y recoge y amplía aspectos importantes del estudio de Jon Hawkes *The Fourth Pillar of Sustainability. Culture’s Essential Role in Public Planning*. De ello resulta una noción “triangulada” del desarrollo sostenible cuyos vértices son lo económico, lo ambiental y lo social. La Agenda 21 y el Comité Cultural del CGLU han propuesto “cuadrangular” esta noción del desarrollo sostenible al incorporar la dimensión cultural de las ciudades como un factor decisivo en la sostenibilidad del desarrollo” (2009, p. 95). Frente a esta perspectiva:

“Barbieri, Partal y Merino (2011) establecen nueve ejes transversales desde los cuales las políticas públicas culturales pueden generar, en su opinión, “repercusiones y beneficios a nivel social para el conjunto de la población” (...) a) Identidad y moral colectiva. b) Cohesión e inclusión social. c) Participación ciudadana y acción colectiva. d) Reconocimiento y gestión del conflicto. e) Visibilización y valoración de las denominadas «clases no productivas» (grupos o individuos tradicionalmente excluidos) f) Desarrollo autónomo y promoción de la creatividad g) Nuevas centralidades h) Reinterpretación del paisaje (y estetización de la ciudad) i) Transformación del espacio urbano (y apropiación no posesiva del espacio público). (Barbieri. N; Partal. A y Merino. E. 2011:485. Los paréntesis son nuestros)” (Yory 2011, pp. 10-11).

k. *Nociones de ciudadanía en los enfoques de cultura ciudadana.*

De acuerdo con Paul Bromberg, una primera noción general de ciudadano, desde la perspectiva de la cultura ciudadana, aparecería ya en los inicios de la primera administración de Antanas Mockus. En ese contexto, y según el autor, “Ciudadano era un habitante de ciudad, no el *citoyen* de la revolución francesa. Así lo tomé yo luego de mis primeras charlas con Antanas Mockus sobre el tema, a finales de 1994 y comienzos de 1995. Los ciudadanos son criaturitas que viven en una ciudad, *urbanitas*” (BROMBERG, 2011, p. 35).

Una declaración de Antanas Mockus para el periódico *El Tiempo*, sobre el Código de Policía, podría ilustrar una cierta naturaleza social de este concepto de ciudadano. De acuerdo con el artículo, Mockus “Señaló que el problema del hombre moderno es comprenderse como perteneciente a algo que va más allá de sí mismo (...). “La libertad individual ha anulado al ser social”, lamentó, y más adelante llamó a superar la cultura corriente del más vivo y de sentirnos la excepción con derecho a todo” (VEEDURÍA DISTRITAL, 2003, p. 228). Es en este sentido que:

“La conceptualización de Antanas sobre cultura ciudadana se basa en la armonización (también en la tensión) de tres elementos que ayudan a controlar las conductas de quienes habitan la ciudad: 1. El control legal, que se materializa en las normas y en los aparatos de coerción del Estado, jueces y policía y frente a las cuales el ciudadano puede cumplirlas gustosa (por comprensión inteligente de la norma) u obligadamente (por temor al castigo) 2. El control social, que se manifiesta en la capacidad de crítica o censura a las actitudes negativas y el aplauso y estímulo a los comportamientos positivos. 3. El control moral o autocontrol, que nace del convencimiento íntimo sobre la distinción entre lo dañino y lo benéfico como práctica o actitud de los ciudadanos y que les hace sentir a las personas satisfacción o culpa” (Patiño, 2009, p. 183).

El ciudadano es, sobretodo, el resultado y la manifestación de unas relaciones, sean estas cooperativas o no con la cultura ciudadana. Sobre este punto Paul Bromberg escribirá:

“La ingeniería de autoridad requiere no considerar que la ciudadanía sea homogénea en su disposición o en su no-disposición a cumplir las normas. Para conseguir el cumplimiento generalizado de reglas, los dos extremos son viciosos: el “malpensado” (“es que todos quieren incumplir la ley”, una frase muy común en el cuerpo policial), y el radicalmente ingenuo (“todos somos buenos, menos la autoridad policial”). Ingeniería de autoridad es emplear la autoridad con ingenio, una de las connotaciones del término. No es autoridad a secas. Es decir, lo primero a evitar es la técnica policiva tradicional, la de los “operativos”. Lo segundo a evitar son los “operativos de comunicación”, campañas de comunicación invocando los buenos comportamientos. En cada regla cuya vigilancia sea entregada a las autoridades públicas y que sea sensata (porque no todas son sensatas para trabajar con los métodos de cultura ciudadana) hay que hallar la manera más eficaz, eficiente, legítima y sostenible de hacerla cumplir. Eso sería la cultura ciudadana” (2011, p. 53).

Para Hugo Sierra, uno de los participantes de las tertulias que dan origen al libro *Diálogos de Bogotá*, durante la segunda administración de Antanas Mockus: “Ese nuevo ciudadano [(el de la cultura ciudadana)] no solo tiene el deber de comportarse bien ante la sociedad sino ante su entorno urbanístico y cultural, para colaborar en la construcción de una ciudad más amable, solidaria y segura” (Veeduría Distrital, 2003, p. 231).

Para esta segunda administración, Julián Arturo y Jairo Muñoz llamarán la atención sobre un componente fundamental de la condición de ciudadanía:

“La participación como derecho político y como practica individual y social, aparece consubstancial a la ciudadanía (...). Como afirma Cortina -para el siglo XX-: “No sólo es ciudadano aquel que tiene una cédula de identidad o un pasaporte, sino el que participa en las deliberaciones y decisiones que se toman en torno a las cuestiones públicas”. (...) [La] participación en la esfera pública y en la búsqueda del cumplimiento de los derechos humanos, en su más amplio sentido, es el rostro político de una cultura que se llame ciudadana” (2003, pp. 26-28).

En esta ocasión, Roberto Moncada llamará la atención sobre la manera en que los comportamientos contrarios a la cultura ciudadana no excluyen, en ningún sentido, el ejercicio de la ciudadanía, para el autor, la ciudadanía como concepto “se pasea por dos ideas básicas y las envuelve y relaciona tan indisolublemente que podrían llegar a confundirse: la primera, es el hecho de pertenecer a una sociedad y, la segunda, es la diversidad de las formas lícitas de hacer parte de ella. (...) La ciudadanía, entonces, es la posibilidad y manera de ejercer los derechos y deberes, dentro del marco que las normas fijan” (2003, pp. 122-124).

Es importante señalar que, para este punto, el concepto de ciudadano ha sido desplazado por el de ciudadanía y ciudadanías; sin embargo, la naturaleza relacional de la ciudadanía, presente ya en las primeras conceptualizaciones de la administración de Antanas Mockus, seguirá siendo un nodo fundamental:

“La noción de ciudadanía es inseparable de ese respeto entre iguales. Donde hay ciudadanía, cualquier encuentro entre desconocidos es ante todo un encuentro entre ciudadanos. Ver al otro como similar a uno en su relación con respecto a las tres regulaciones, creer que uno al igual que los demás puede entender predominantemente por las buenas, constituyen las bases de un respeto ciudadano. Completar la transición del respeto basado en jerarquías al respeto basado en la conciencia de igualdad, comparable a un cambio radical de paradigma, sería uno de los retos centrales de nuestra sociedad. Respetar al desconocido, atribuirle desde un comienzo cualidades de sujeto análogas a las propias, he ahí un soporte crucial de la convivencia” (2003, p. 144).

Durante la administración de Luis Eduardo Garzón, aparecerá el concepto de ciudadanía culturalmente activa. “[E]ntendido este concepto como la capacidad de los ciudadanos, las poblaciones (como entes culturalmente definibles) y las comunidades (como habitantes que disfrutan de un territorio común), de asumir plena y conscientemente su calidad de sujetos de derechos y desarrollar su capacidad de interactuar pacíficamente en un marco de diversidad cultural” (Patiño, 2009, p. 186).

Una síntesis rápida de evolución del concepto de ciudadano puede encontrarse en un fragmento de Bromberg y Gomescásseres, según el cual: “Las encuestas de 2001 y de

2003 se inspiraban en un ciudadano “actuando según su propia conciencia, en armonía con la ley”, que “no justifica la transgresión de la ley”, que siente “aprecio por las normas”, que es tolerante y por ello soporta vecinos muy diversos, y que hace un llamado cordial a sus agresores. El ciudadano del 2005 era “culturalmente activo” y el de hoy [en el contexto de la *Bogotá Positiva*] es un “sujeto de derechos” (2009, P. 211).

De acuerdo con Fernando Guzmán, director del programa *Amor por Bogotá*, desarrollado durante la administración *Bogotá Positiva*:

“La construcción de ciudadanía es una tarea del gobierno urbano y una prioridad para el fortalecimiento de la democracia local. Mejorar el conocimiento, comprensión y apropiación de los ciudadanos frente a sus deberes y derechos ciudadanos es un paso esencial para el fortalecimiento del sistema democrático. La construcción de ciudadanía garantiza que los ciudadanos se identifiquen a sí mismos como agentes corresponsables en la construcción de ciudad, convivencia y democracia” (2011, p. 22).

En la *Bogotá Positiva* la emocionalidad será un componente importante de la ciudadanía. De acuerdo con Guzmán, el programa *Amor por Bogotá* “concibe a los bogotanos, no solo en su mera dimensión de ciudadanos sujetos de derechos y deberes, sino también en su dimensión humana que orienta y regula sus comportamientos y relaciones con los otros y el entorno, por medio de emociones. Amor por Bogotá entiende al ciudadano no solo como receptor de los beneficios de la convivencia pacífica y armoniosa, sino también un garante de ella” (2011, p. 26).

Durante este período, se plantearán cuatro dimensiones de la ciudadanía, esenciales para mejorar la convivencia ciudadana:

“Ciudadano pacífico: Este debe poseer herramientas destinadas al cambio cultural en materia de convivencia pacífica, con las cuales pueda intervenir en los principales escenarios de conflicto que alteran la convivencia en la ciudad: las parejas, las familias, los escenarios comunitarios de convivencia entre pares. Ciudadano corresponsable con su seguridad: Este ciudadano tiene interiorizados comportamientos, actitudes y valores que le permiten enfrentar los conflictos

urbanos desde la prevención de las violencias intencionales y no intencionales. Adicionalmente, reconoce y respeta la diversidad. Ciudadano activo: Este ciudadano realiza en su vida cotidiana acciones destinadas al cambio cultural para el fomento de capacidades, autonomía e identidad cultural. Adicionalmente es protagonista de la construcción de su proyecto de vida, en el ámbito individual y colectivo, y está empoderado de sus derechos y deberes. Ciudadano cívico: Es aquel ciudadano que tiene interiorizado el cumplimiento de las reglas de convivencia y ha fortalecido el sentido de pertenencia con la ciudad y con el patrimonio colectivo” (Guzmán, 2011, p. 27).

En la administración de Gustavo Petro, en esta misma dirección, pero a propósito de la cultura democrática, se plantearon una serie de capacidades ciudadanas, fundamentales para el desarrollo de la cultura democrática. Estas capacidades se definen, en términos generales, como las “habilidades que los seres humanos, en su carácter de agentes, tienen para llevar a cabo el tipo de vida que consideran valiosa, y así incrementar sus posibilidades reales de elección (Sen, 1997)” (Secretaría Cultura, Recreación y Deporte, 2015, p. 6). En el marco concreto de la cultura democrática, existirían cuatro capacidades en el sentido señalado: capacidad crítica, capacidad dialógica, capacidad de transformar y capacidad creativa.

En este período en particular, aparece con fuerza una noción de ciudadano, como ciudadano del mundo, en conexión con su entorno:

“La cultura democrática se vive en una ciudadanía que se siente parte de la naturaleza y por ello la entiende, la cuida y la respeta. Se expresa en ciudadanos/as y colectivos capaces de transformar o superar los conflictos sin violencia, en quienes luchan por la erradicación de la miseria en cualquiera de sus dimensiones, en quienes aprecian los saberes de las distintas culturas y en quienes rechazan cualquier situación degradante para cualquier persona o colectividad. Una persona que aporta a la construcción de una cultura democrática es la que se siente comprometida con el destino de los demás seres vivos y con el planeta mismo, y por ellos participa de manera libre y responsable en las decisiones que afectan a la humanidad (...). La intención es contar con ciudadanas y ciudadanos libres, con espíritu crítico y capacidad dialógica para argumentar sus

puntos de vista, que entiendan a la otra y al otro como un igual (...)" (Secretaría Cultura, Recreación y Deporte, 2015, pp. 7-9).

(Para mayor detalle, se anexa un resumen con el enfoque de cultura ciudadana en los Planes Distritales de Desarrollo).

2. Alcances del papel del Estado y la “Transformación Cultural” en los enfoques de Cultura Ciudadana

Como se señaló en el capítulo 1, la intervención del Estado en la transformación cultural ha dado lugar a muchos debates; este capítulo es un esfuerzo por ampliarlos, pero sobretodo, por recoger las conclusiones productivas que de ellos surgieron.

Una de las objeciones más fuertes que se ha esgrimido en contra de la transformación cultural incentivada por el Estado, es que este tipo de regulación cultural tiene una naturaleza autoritaria. Esta objeción encuentra su fundamento en el hecho de que, en determinados contextos, el Estado ha liderado transformaciones culturales que han derivado en regímenes totalitarios y que, como se señalara en el capítulo 1, el riesgo del integrismo cultural está latente. Ya en el capítulo anterior se señalaron dos grandes contra-argumentos a esta objeción: por un lado, el concepto de armonía entre sistemas reguladores se opone, deliberadamente, al concepto de integrismo; por otro, la idea del sistema de relevos entre ley, moral y cultura y la figura del anfibio cultural, evaden de manifiesto esta posibilidad. Sin embargo, uno de los riesgos siempre latentes de este tipo de transformación será, incluso en contextos democráticos, la posibilidad de llegar a determinar, aunque sea de una manera blanda, lo que define a un ciudadano ideal y las características que resultan incompatibles con él. Aun si las consecuencias de esta determinación no se traducen en un integrismo cultural, sino simplemente en un cierto conductismo, es preciso prestar atención a esta objeción.

Una de las grandes conclusiones de la “Mesa de expertos académicos y de administraciones pasadas”, desarrollada por el equipo de Política Pública de Cultura Ciudadana del Observatorio de Culturas, el 01 de diciembre de 2016, arrojó cierta luz precisamente sobre esta objeción. De acuerdo con esta mesa, pero también con la literatura producida por las diversas administraciones distritales, vista a lo largo de este documento, sin importar el enfoque -Cultura Ciudadana, Cultura Democrática, Ciudadanías Culturalmente Activas, etc.-, existe un acuerdo general acerca de la necesidad de que el Estado incentive transformaciones culturales. Esta acción de

incentivo es, de hecho, la respuesta a demandas sociales y a ambientes culturales específicos que, como se apuntó en el capítulo anterior, revelan como obsoletas determinadas representaciones culturales, roles asociados a ellas, comportamientos originados a propósito de las mismas, etc. La conclusión de la mesa sugiere que una Política Pública de Cultura Ciudadana y las transformaciones culturales incentivadas por el Estado, tendrían que dialogar hoy, con una sociedad de la incertidumbre en todos los aspectos de la vida -económico, político, relacional, espiritual, etc.-, tal como señaló Carlos Mario Yory, generando dos registros u ondas de acción, una del largo plazo, que mantenga unos márgenes flexibles para la definición de cultura ciudadana, de manera que multiplicidad de enfoques sea, de hecho, el enfoque fundamental; por otra parte, una onda de corto plazo, que proyecte una serie de campos, con unas muy concretas acciones asociadas a ellos, ambos en diálogo con las agendas actuales y los temas críticos que éstas señalan -en este momento, por ejemplo, el cambio climático es un asunto prioritario, como nunca antes lo fue-.

En esta misma dirección, Julián Arturo y Jairo Muñoz escribirían:

“En el análisis actual de Antanas Mockus se reconoce, no se había hecho en la época comprendida entre 1995 y 1997, el peso de la onda larga, de la cultura sobre la moral y la ley. Así, no se puede decretar la cultura ni tampoco la Cultura Ciudadana. Se podría pensar inclusive que su creación no es competencia del Estado -eso es lo que dice Ana María Cuenca-, sino que su papel es crear las condiciones necesarias y fomentarlas. Sin embargo, la administración y el propio Antanas Mockus son quienes la han creado, lanzado y desarrollado. El análisis parece estar equivocado. (...) ¿Cultura Ciudadana funciona mejor como doctrina? ¿No hay una contradicción al tratar de imponerla desde arriba, y al mismo tiempo tratar de integrar varios complejos culturales, poniéndose de acuerdo y decantando una identidad densa en una sociedad pluralista? ¿Cabe la heterodoxia en esa doctrina? Es posible que la doctrina funcione y lo que se ha visto en su desarrollo desde 1995 parece corroborarlo. Hay elementos generales que así lo indican, pero tal vez al tomar en cuenta las particularidades históricas, al integrar la interface con los ‘parches’ y redes locales se puede potenciar una Cultura Ciudadana que funcione mejor y se retroalimente” (2003, pp. 59-60).

Ahora bien, otra de las grandes objeciones a la transformación cultural incentivada por el Estado, sostiene la imposibilidad de incidir a ciencia cierta sobre comportamientos y acciones a través de transformaciones en sus orígenes culturales; aquí la crítica se concentraría en la dificultad de medir la relación causa-efecto entre unos y otras e incluso en el cuestionamiento de esta posibilidad. A este respecto, Bromberg sugiere que “aunque en la misma formulación del Plan de Desarrollo ‘Formar Ciudad’ se reconoce que actitudes y valores no predicen hábitos, pareciera como si valores y actitudes constituyeran el objetivo directo de muchas acciones”. (BROMBERG, 2003, p. 86) Lo cierto es que la transformación cultural como concepto, ha sido el producto de la lenta sedimentación de una enorme constelación de ideas y que hoy, siendo una de las claves de acción de la cultura ciudadana, precisa de una línea de base y unos instrumentos de medición apropiados a la difícil tarea de asir unos resultados relativamente brumosos. No obstante, y como Henry Murrain anota:

“Nuestro trabajo tiene que ver con el cambio cultural. Somos conscientes de que no existe la “tecnología del cambio cultural”, pero también somos conscientes de que para resolver un sinnúmero de problemáticas sociales –especialmente en el campo de la convivencia– se requiere lograr transformaciones culturales”. (2009, p. 213)

La transformación cultural motivada por el Estado también ha sido criticada, aunque en menor medida, por ser una forma de intromisión estatal en el ámbito privado de los ciudadanos. Es el caso de la violencia intrafamiliar y, como se vio recientemente a propósito del caso de las cartillas sobre el respeto a la diversidad sexual³, dirigidas a las y los jóvenes de los colegios públicos del país, de acciones estatales dirigidas reorientar representaciones culturales que pueden derivar en comportamientos discriminatorios. En este sentido y en determinados contextos, se ha argüido el derecho a la libertad de pensamiento y la inconveniencia de la intromisión del Estado en el ámbito de lo privado, como resistencia a las iniciativas de transformación cultural. A este respecto, y más allá del uso conveniente de principios éticos en la defensa de preceptos morales, es importante señalar que la transformación cultural, como se ha sostenido a lo largo de este documento, opera en un espacio de cruce en donde los comportamientos de cada

3 Ver: <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/educacion/debate-a-gina-parody-en-el-congreso-por-cartillas/16674700>

ciudadano influyen en la construcción del ambiente social de las ciudades. “La historia personal de cada ciudadano puede pensarse como el cruce de su voluntad con procesos que se dan en la ciudad. [...] La transformación de comportamientos colectivos es un cambio de rutinas, quizás más que de valores. Para pretender actuar con éxito sobre esas rutinas hay que comprenderlas, como lo haría un ingeniero” (Bromberg, 2003, p. 79).

El deber del Estado de ejecutar acciones que contribuyan al bienestar colectivo involucra, además de obras de infraestructura y producción jurídica, la responsabilidad de responder a demandas de transformación cultural y al producto de los debates públicos sobre las mismas. La cultura ciudadana propone materializar los dilemas socialmente vigentes por medio de cambios concretos de comportamientos vía transformación cultural. En este sentido, Paul Bromberg escribe:

“Si el paso inicial es convertir comportamientos automáticos en dilemas de acción colectiva, el lenguaje formalizado con el que deben pensarse y diseñarse las estrategias es la teoría de la decisión. (...) En su forma más desideologizada, los regímenes políticos pueden interpretarse como una solución a los dilemas de acción colectiva. Para el caso de la Cultura Ciudadana, la teoría de la decisión se expresa en un lenguaje que nos libera de ataduras: (1) la atadura de la cultura, que le hace pensar al diseñador de políticas públicas que privilegiar el derecho de los niños al disfrute de los parques por encima de las mascotas pasa por transformar una ideología profundamente arraigada sobre el valor de las reglas; (2) la atadura de los intereses de clase, según la cual toda propuesta de orden, aun (y especialmente) las que mejorarían la cotidianidad, son expresiones de dominación que deben ser rechazadas” (2003, p. 100).

La intromisión del Estado en la esfera privada, está mediada por demandas sociales que le exigen a la administración intervenir en problemáticas colectivas, aunque en apariencia éstas parezcan exclusivas del ámbito privado. La agencia del Estado en la solución de éstas problemáticas sociales permite no solo crear condiciones de mejoramiento tanto en el ámbito privado como en el público, sino que estas condiciones redundan en un mayor margen de acción gubernamental, como sucede, por ejemplo, en el caso de la reducción de homicidios.

“(…) [L]a disminución del homicidio puede tener efectos de auto refuerzo y genera un círculo virtuoso: disminuye el esfuerzo policial y judicial relativo y por lo tanto, al enfrentar menos casos, es de presumir que aumente la eficacia de la policía y la justicia, mejora su capacidad de vigilancia e investigación, se refuerza el efecto disuasivo del castigo legal, baja el número de incidentes que pueden generar venganza y se pueden consolidar, ante el éxito reconocido por la población, las actitudes de cultura ciudadana que influyen sobre la violencia: una mayor cooperación con las autoridades, un rechazo social mayor a las conductas menos frecuentes de amenaza a la vida, una mayor confianza en el cumplimiento ajeno de la ley, entre otros mecanismos”. (Melo, 2009, pp. 122-123)

La cultura ciudadana propone una forma de gobierno donde el Estado no solo actúa sobre los comportamientos sino sobre los orígenes de éstos, es decir, sobre sus raíces culturales.

“La propuesta de cultura ciudadana supone lograr transformaciones de carácter político y cultural, ya que promueve el fortalecimiento o la adopción de creencias, ideas, valores, prácticas y costumbres compartidas socialmente que favorezcan la convivencia en sociedad, a través del fomento de dos principios de acción ciudadana: la corresponsabilidad y la autorregulación. La cultura ciudadana propone la transformación voluntaria y consciente de comportamientos colectivos que facilitan la convivencia ciudadana como: la comprensión y cumplimiento de normas para la convivencia ciudadana, la adopción de prácticas de resolución pacífica de conflictos, la participación ciudadana en los asuntos públicos, la apropiación y uso adecuado del espacio público, la protección y conservación de los recursos naturales, la prevención de riesgos y accidentes en función de la protección de la vida propia y de los demás”. (Guzmán, 2011, pp. 21-22)

Las transformaciones culturales no dependen de la intervención del Estado, la cultura es por sí misma dinámica.

“Así, siguiendo el sentido en el que hemos planteado la labor de quienes realizan agencia de cambios culturales –como invitación a los ciudadanos– podemos afirmar que una sociedad tiene la capacidad de transformarse ella misma si comprende la

necesidad de realizar ajustes en algunas de sus prácticas culturales. Aunque exista una labor de agencia en dicha invitación, no se puede afirmar que una persona o un grupo de personas transforme una sociedad, sino que más bien una sociedad se transforma” (Murrain, 2009, p. 214).

En el mismo sentido de la agencia cultural norteamericana, la cultura ciudadana brinda soporte a los cambios culturales orientados al cuidado o promoción de bienes públicos como la confianza, la convivencia y la seguridad:

“Desde el mundo del arte se ha desarrollado el concepto de agencia cultural, planteado por la profesora norteamericana Doris Sommer así: “[Agencia cultural] es un término que hemos propuesto desde los Estados Unidos para dar nombre a una práctica, quizá más reconocible en América Latina que en los Estados Unidos, que tiene sus agentes por todas partes del mundo y que todavía no ha entrado en los ámbitos universitarios como tema legítimo, productivo, promovido. Y es el aporte que hacen las artes, incluyendo las artes de interpretación, al civismo cotidiano que no tiene necesariamente un proyecto político particular, sino el efecto de desarrollar una esfera pública, densa, rica, contradictoria y dinámica. El arte hace eso”. Este concepto se ajusta muy bien a la idea de invitación que se ha sugerido en este texto para describir la labor de quienes promueven cambios culturales. (...). En general vemos que lograr cambios culturales es posible en la medida en que dichos cambios estén dirigidos a transformar prácticas que afecten bienes públicos como por ejemplo la seguridad, el medio ambiente o el bienestar de los ciudadanos” (Murrain, 2009, p. 219).

Por su parte, “Mockus expresa la posibilidad de mejorar la convivencia en la ciudad mediante un seguimiento pedagógico a los mecanismos de acción legal y a través de acciones encaminadas hacia la autorregulación ciudadana en línea a la idea fuerza de la Cultura Ciudadana: ¡un gobierno local si puede contribuir a transformar la cultura y la moral!” (Gómescasseres, 2008, p. 1)

Existe un cierto acuerdo en comprender la cultura ciudadana como un enfoque de gobierno que hace énfasis en las representaciones sociales y en su transformación con el fin de buscar, en el mediano y largo plazo, nuevos comportamientos que mejoren la

experiencia de ciudad. En este sentido, aunque cambien las prioridades de uno u otro gobierno, la cultura ciudadana ha pervivido como estrategia de relacionamiento entre el Estado y sus ciudadanos. El *Marco conceptual* de la estrategia de cultura democrática, sostiene, no muy lejos del núcleo de la cultura ciudadana que:

“[la] cultura democrática busca (...) armonizar la cultura (entendida como el sistema de representaciones sociales, conocimientos y comportamientos) con los principios democráticos de: Reconocimiento y disfrute de la diversidad cultural. Participación ciudadana en los asuntos públicos de la ciudad. Generación de acuerdos para la resolución de conflictos. Valoración y cuidado de los bienes públicos. Sostenibilidad ambiental. Inclusión y equidad social. Esto significa llevar a cabo transformaciones culturales que profundicen la democracia, lo cual implica incidir en el entramado simbólico que es la cultura y fortalecer las capacidades sociales y políticas de la ciudadanía.

“Una transformación cultural implica entonces: 1. Transformar los contextos cotidianos en los que vivimos y que permiten que las representaciones, conocimientos y comportamientos se hagan explícitos. 2. Cambiar los comportamientos - y sus respectivas motivaciones- que se llevan a cabo en los contextos cotidianos, y que justifican una representación social determinada. 3. Cambiar los conocimientos asociados a una representación social determinada” (Secretaría Cultura, Recreación y Deporte, 2015, p. 4-5).

La relevancia de las transformaciones culturales incentivadas por el Estado, como una forma de gestión de lo público y un estilo de gobierno que ha evolucionado de forma dialéctica a través del debate, es tan vigente hoy como en sus orígenes.

3. Estrategias, Símbolos y Recursos de la Cultura Ciudadana

A lo largo del periodo estudiado pueden identificarse tres tipos de herramientas de acuerdo al escenario donde se utilizan. Por una parte, están aquellas estrategias y recursos que tienen como objetivo actuar hacia adentro, es decir en el campo del diseño institucional y la administración pública, particularmente se refieren a los procedimientos de planeación, gestión, implementación y evaluación de planes, programas y/o políticas públicas de cultura ciudadana. Por otro lado, se encuentran las estrategias comunicativas y simbólicas dirigidas a la ciudadanía que han sido utilizadas por las distintas administraciones para avanzar en la cultura ciudadana. En tercer lugar están las herramientas de tipo legal, en particular se dará cuenta del diseño del código de policía de Bogotá como un desarrollo de la cultura ciudadana.

3.1 Estrategias y herramientas para el diseño institucional y la gestión pública

La mayor parte de publicaciones están de acuerdo en que la puesta en marcha de políticas públicas y programas de cultura ciudadana, requiere de un diseño institucional que permita tener entidades responsables de su gestión e implementación, pero además sistemas de información, diagnóstico, investigación y evaluación de las políticas, con el objetivo de garantizar su impacto, viabilidad y pertinencia.

A este respecto Henry Murrain (2009) plantea que hay cuatro aspectos que contribuyen al éxito de las políticas públicas de cultura ciudadana: “1. Contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos; 2. Generar procesos de agencia cultural de manera focalizada y creativa; 3. Realizar procesos de retroalimentación con los ciudadanos; y 4. Entender estos procesos como acciones colectivas”. (p. 215)

En la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana (2005)* se proponen tres herramientas de gestión y planeación: coordinación institucional, diagnóstico y sistema de información.

Dichas herramientas buscan contribuir a “la organización de una estructura funcional dentro del gobierno territorial que asuma la responsabilidad de llevar a cabo los programas de cultura ciudadana, sobre la base de las políticas generales de la administración señaladas en sus planes de gobierno o planes de desarrollo, y del conocimiento sobre la situación de la cultura ciudadana en su territorio”. Estas tres herramientas de gestión y planeación “conforman una unidad cuya lógica es la siguiente: Definición de una política de cultura ciudadana, Definición de acciones prioritarias y designación de responsables de llevarlas a cabo, Establecimiento de las metas de las acciones, sobre la base del conocimiento proporcionado por el diagnóstico y el sistema de información (líneas de base), Seguimiento y evaluación del impacto de las acciones” (Mockus et al, 2005, pp. 14-15).

El objetivo fundamental de la herramienta de COORDINACIÓN INSTITUCIONAL es “dotar al gobierno de una instancia institucional para la optimización de los recursos y las acciones de cultura ciudadana.” Y supone la “conformación de un ente que reúna a las entidades responsables de la orientación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones de cultura ciudadana” (Mockus et el, 2005, pp. 15).

La herramienta de DIAGNÓSTICO busca identificar y analizar “las actitudes y los comportamientos de los ciudadanos que favorecen o riñen con la convivencia” y tiene como objetivo “proporcionar al gobierno un fundamento conceptual y empírico sobre los principales problemas de convivencia para la definición de las políticas y acciones de cultura ciudadana” (Mockus et al, 2005, p. 16).

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CULTURA CIUDADANA tiene como objetivo proveer a la administración de “información periódica para la formulación de las políticas de cultura ciudadana y para el seguimiento y la evaluación de impacto de las acciones correspondientes” a través de la “producción sistemática de información y conocimiento sobre las relaciones de convivencia (MOCKUS, BROMBERG, LONDOÑO ET AL, 2005, p. 17).

El Observatorio de Cultura Urbana es un ejemplo de este tipo de estrategias, según Rocío Londoño (2009), el Observatorio “Se creó en 1996 como una dependencia del IDCT. (...) se definieron tres líneas de investigación: violencia y delincuencia, calidad de vida, y

consumo y oferta cultural (...) Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2003, el Observatorio llevó a cabo buena parte de las mediciones y los estudios de cultura ciudadana que sirvieron de soporte empírico para el diseño de acciones de los programas de este tipo y para la evaluar el impacto de dichos programas. Igualmente se encargó de difundir al público la información obtenida mediante los instrumentos de medición (encuestas, sondeos de opinión, aforos y registros estadísticos), con el fin de generar conciencia y debate público sobre temas clave de la convivencia ciudadana” (Londoño, 2009, pp. 172-173).

Si bien durante la administración de Bogotá Humana fue el concepto de Cultura Democrática el que articuló el discurso institucional, es posible hacer paralelismos con las herramientas de gestión y planeación propuestas en la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*. En primer lugar, propone un arreglo institucional específico que coordine la estrategia de cultura democrática: “La estrategia será dirigida por una instancia de coordinación intersectorial de carácter permanente, de la que harán parte las entidades que participen en ella (...) Se propone que esta instancia sea coordinada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte que también haría las veces de secretaría técnica (Sáenz, 2015, p. 48).

En segundo lugar, en el diseño institucional propuesto por esa administración también se reconoce la necesidad de contar con investigaciones y diagnósticos sobre la cultura de la ciudad de allí que la secretaría técnica de la entidad propuesta descansa en la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. “Esto, por dos razones centrales. En primer lugar porque se trata de una estrategia en la que dimensión cultural es central y la SDCRD puede hacer aportes decisivos a las conceptualizaciones acerca del concepto de capacidad cultural, así como sobre los conocimientos, representaciones y comportamientos a ampliar. (...) En segundo lugar, porque el Observatorio de Culturas- adscrito a la SDCRD –tiene como propósito, tanto por medio de la Encuesta de Culturas, como de otras acciones de apoyo a la investigación, el desarrollo de conocimiento sobre la cultura de la ciudad, que como hemos visto es un elemento central de la estrategia (2015, pp. 48-49).

Cambios observados:

- Transformación de la cultura administrativa. Se transforma el estilo administrativo y el proceso de planeación de los proyectos. Proceso de gestión estructurado con base en metas y creación de herramientas para medir la gestión. Principal legado que le quedó a la ciudad.
- Centralización de las actividades en IDCT, las políticas culturales dieron un vuelco. Incluyó coordinaciones iinterinstitucionales con la totalidad de instituciones del Distrito.

3.2 Estrategias comunicativas y herramientas de intervención cultural para la cultura ciudadana

Varios analistas coinciden en la importancia de las acciones simbólicas y las estrategias comunicativas para el éxito de la implementación de políticas, planes y programas de cultura ciudadana.

En el artículo *¿Qué tanto de cultura y de ciudadanía hay en el programa de cultura ciudadana?* (2003), los autores plantean que el éxito de las campañas simbólicas adelantadas por Antanas Mockus reside no solo en su novedad sino en el hecho de que supo identificar y hacer uso del enorme poder cohesionador de los simbolismos con el objetivo de reforzar y desarrollar el tema del respeto a las normas (Arturo y Muñoz, 2003, p. 59). En *La Cultura Ciudadana, una discusión abierta* (2009), Otty Patiño señala a este respecto que Mockus “Sabía que lo emocional –no lo intelectual– es la precondition para generar procesos de reflexión y diálogo. La confrontación del ciudadano consigo mismo, para el autoexamen y el autocontrol, requería crear nuevos lenguajes que evitasen la generación de nuevos antagonismos, que sacaran los problemas del sujeto y lo pusiesen afuera, bien sea como categoría abstracta o como problema en el “otro”” (2009, p. 184).

En *De la Cortesía a la Cultura Ciudadana* (2009), Rocío Londoño plantea que las políticas de cultura ciudadana implicaron la apropiación para “el ejercicio del gobierno estatal, del giro lingüístico que ha caracterizado a ciertas esferas del conocimiento académico en las últimas décadas: el reconocimiento de la centralidad del lenguaje en la conformación de la cultura y la convicción de que es el lenguaje el que le da sentido al mundo físico y a las acciones humanas [...] Se utilizó un lenguaje coloquial, lúdico y con visos poéticos, discrepante con el lenguaje tecnocrático e impersonal común en estos casos, el cual

apeló a las dimensiones personales, afectivas y estéticas del individuo”. (...) Al parecer, dos criterios orientaron el lenguaje y la selección de los signos de comunicación: uno, comprometer a la ciudadanía en el logro de las metas de cultura ciudadana mediante acciones lúdicas; dos, utilizar formas de comunicación que permitieran el diálogo y el juego limpio entre ciudadanos, y entre éstos y los funcionarios de la Administración”. (2009, p. 174)

Pero quizás uno de los análisis más expeditos sobre el uso de los símbolos y la comunicación y su impacto en las políticas culturales urbanas en las dos administraciones de Antanas Mockus, lo hizo Liliana López Obregón (2003). Plantea que “... es posible apostar provisionalmente que la ciudad comprendida como un territorio simbólico en permanente construcción, necesita abordarse también como una problemática cultural y, por ende, política. Allí adquieren centralidad aquellos procesos por los cuales los habitantes tejen los lazos de pertenencia con el lugar en el que habitan y se apropian cotidianamente de las responsabilidades del ser ciudadanos” (p. 22). Y continúa afirmando que el programa cultura ciudadana contiene pistas para reflexionar sobre las posibilidades de construir ciudadanía desde la cultura y lograr la transformación positiva de la imagen de la ciudad o lo que denomina como el “Sensorium Urbano”⁴.

En la creación de éste Sensorium, López Obregón señala tres niveles en la generación de los procesos de comunicación:

“En el primero, están los circuitos urbanos de comunicación preexistentes en la ciudad que anteriormente no habían sido utilizados como canales públicos de manera formalizada. Aquí caben los radioteléfonos de los taxis, vehículos del transporte público, lugares de peregrinación religiosa a donde acuden las multitudes semana a semana, cruces de avenidas, corredores de alto tránsito donde circulan en medio de la congestión miles de personas o los mismos centros comerciales y lugares de ocio” (p. 100).

4 Se comprende como la experiencia cotidiana que los habitantes tienen de la ciudad, apelando a la dimensión comunicativa de la cultura. Son procesos donde se construye socialmente sentido.

Después estuvieron los espacios de encuentro, especialmente los eventos metropolitanos (eventos al Parque, cumpleaños de Bogotá, septimazo). Finalmente, los circuitos de comunicación masiva.

Otra estrategia que nutrió los procesos comunicativos fue la exaltación de actores ejemplarizantes. “En términos comunicativos, acudir a los lugares de interacción (el taxi, la cafetería, el lavadero), incluir una línea directa de comunicación (radioteléfono para conductores y teléfono para usuarios), generar incentivos para el grupo de población ejemplar y propiciar una gestión directa con las empresas privadas que apoyaran el proceso, significó transformar la imagen global de los taxistas”. (p. 105)

En la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana (2005)* los autores señalan el importante papel que juegan las HERRAMIENTAS DE INTERVENCIÓN CULTURAL, es decir, el conjunto de estrategias y acciones que tienen como objetivo la transformación de la relación de los ciudadanos con el cumplimiento de la ley, en la puesta en marcha de iniciativas de cultura ciudadana. Para los autores hay “dos tipos de herramientas esenciales de intervención cultural: a) Herramientas de comunicación, y b) Herramientas de educación ciudadana”. El énfasis de la herramienta de comunicación está en “transmitir los logros sin ocultar los problemas y en buscar la participación ciudadana” a partir del enfoque de “comunicación apreciativa”, que busca hacer más visible lo positivo. Por otra parte están las estrategias de educación ciudadana “orientadas a mejorar las relaciones de convivencia y promover el sentido de pertenencia de los ciudadanos, acuden a la capacidad de autorregulación y de regulación mutua de la ciudadanía” (Mockus et al, 2009, p. 20).

a. *Herramientas de comunicación*

Las herramientas de comunicación se basan en el enfoque de *comunicación apreciativa* es crucial para entender las distintas propuestas de cultura ciudadana y la transformación de Bogotá en los últimos veinte años, esta corriente plantea que “la comunicación ejerce una gran influencia sobre la manera en que nos comportamos e incluso sobre los resultados de nuestros comportamientos (...) Así, se busca dirigir la mirada para aprender a reconocer y destacar lo admirable. Con la comunicación apreciativa no se pretende dejar de ver lo negativo, sino ver aún en lo negativo aquello que sugiere una oportunidad o un camino” (Mockus et al, 2005, p. 45). En suma, la comunicación apreciativa es una

poderosa herramienta que transforma las sociedades y las formas en las que las sociedades se ven a sí mismas.

Partiendo de esta perspectiva, en la segunda administración de Mockus “se diseñaron cuatro signos para apreciar y uno para interrogar” (Gomescásseres, 2008, p. 2) con la intención de consolidar los progresos de su administración anterior y especializar las herramientas de intervención cultural. Con el primer signo, 'Bogotá Legal' se buscaba “expresar aprobación cultural ante comportamientos conformes a la ley”. El segundo signo 'Bogotá paz interior' o '110 paz interior' tenía como objetivo “expresar admiración por aquello que se da en conformidad con la conciencia individual. Permite subrayar decisiones personales, autónomas, tomadas en conciencia”. El tercer signo, 'Bogotá unida' o '110 unidos', representaba la unión mediante dos manos enganchadas y buscaba expresar la solidaridad y “la admiración ante el hecho de haber encontrado un terreno común, algo que nos une”. El cuarto signo, 'Bogotá Productiva', o '110 productivo' tenía como objetivo “expresar admiración ante lo que es culturalmente aceptable, productivo y eficaz dentro de caminos socialmente aceptados (...) este signo expresará aprobación cultural a comportamientos propios de una Cultura de la Productividad”. El último signo, que tenía como objetivo interrogarnos y hacernos reflexionar, partía de la idea de que “más que censurar lo útil es preguntarle al otro "¿qué pasa?" o, mejor aún, "¿qué nos pasa?" (...) Con este signo se está diciendo, "asumo que en algún sentido tu infracción puede ser también mi problema” (Mockus et al 2005, pp. 45-48).

La idea del 110 fue también utilizada en una a campaña para promover la cultura tributaria llamada “110% con Bogotá” que “consistió en invitar a los contribuyentes a aportar voluntariamente un 10% adicional en los tributos locales, aporte que sería invertido en proyectos sociales escogidos por ellos”. “Sumados los aportes de los años 2002 y 2003, 109.246 contribuyentes pagaron un 10% adicional, ese resultado da cuenta de “la percepción positiva de la ciudadanía sobre el manejo de los impuestos por parte de la Alcaldía, así como [de] la conveniencia de fortalecer el sentido de equidad y justicia social (...) Quizás explica que esta campaña haya continuado en la administración del alcalde Luis Eduardo Garzón”. (Londoño, 2009, p. 172)

Como antecedente al enfoque de comunicación apreciativa Antanas Mockus también ha planteado el concepto de “Comunicación intensificada” que fue el eje de acción de la

Alcaldía de Bogotá 1995-7. Esta “puede entenderse en primera instancia a partir de los significados en el lenguaje natural: se trata de acompañar las acciones de gobierno con mucha discusión sobre los alcances de la ley y sus relaciones con la moral y la cultura”. Es decir, el objetivo del uso de la comunicación intensificada es: “Hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales” (Bromberg y Gomescásseres, 2009, p. 202)

Un ejemplo de la utilización de símbolos para visibilización de un problema concreto de la ciudad y la concientización de los ciudadanos sobre su papel en él, fue el proyecto de las Estrellas negras que “(...) consistió en marcar con un signo (una estrella negra, dentro de la cual había un signo de interrogación) los lugares en que habían muerto personas debido a la infracción de una norma de tránsito o al descuido de un conductor o un peatón. Esta campaña fue tan contundente, que el Fondo de Prevención Vial la aplicó en las principales carreteras del país y en algunas ciudades” (Londoño, 2009, p. 175).

Otro ejemplo concreto de la utilización de los símbolos diseñados por la administración distrital fueron las jornadas de resistencia civil frente a los atentados del Club El Nogal, que tuvieron como objetivo “promover acciones colectivas de rechazo pacífico a las acciones terroristas, la Alcaldía convocó a una serie de jornadas por la protección de la vida y de los bienes públicos de la ciudad, y para expresar el duelo por las víctimas de la violencia. Durante esas jornadas se llevaron a cabo distintas acciones, entre ellas la señalización de bienes públicos de la ciudad con una versión local de los símbolos del Derecho Internacional Humanitario; talleres sobre las normas del Derecho Internacional Humanitario en colegios, en universidades y en los consejos locales de cultura; una multitudinaria movilización de duelo y de protesta por el atentado contra el club El Nogal, en el cual murieron 36 personas, y un proyecto cultural contra la violencia, denominado “Un pacto por la vida”, en el que participaron tres destacados grupos artísticos (Mapa Teatro, el Colegio del Cuerpo y la Orquesta Neutral). Como réplica pacífica a la acción terrorista, se propagó un mensaje central: Por Bogotá construcción, y se utilizó el símbolo de Bogotá Unida” (Londoño, 2009, p. 170).

b. Herramientas de educación ciudadana

Junto con las campañas de tipo simbólico, las iniciativas de educación ciudadana han sido cruciales para promover la convivencia, la autorregulación ciudadana y la apropiación de los eventos, espacios públicos e infraestructuras de la ciudad. Estas campañas educativas se han utilizado para abordar diversas problemáticas, desde el incumplimiento de las normas de tránsito hasta los preocupantes índices de violencia urbana e inseguridad.

Uno de los ejemplos más exitosos en el campo del tránsito y la seguridad vial durante la primera administración de Antanas Mockus en 1995 y quizás la más recordada por los bogotanos, fue la campaña de los mimos en la que 400 jóvenes invadieron las calles de las 19 localidades urbanas de Bogotá y mediante lenguajes gestuales y no verbales instruyeron a los ciudadanos “sobre el respeto a las señales de tránsito. [...] Y para educar a los bogotanos utilizaron la vergüenza hasta que los mismos ciudadanos se transformaron en jueces de sus vecinos infractores” (Londoño, 2009, pp. 173-174). Esto como respuesta a los hallazgos de la agencia de cooperación japonesa (JICA) que luego de las mediciones y observaciones realizadas en Bogotá, [les fue] posible determinar que por lo menos una cuarta parte de la solución a los problemas de movilidad de la ciudad no tenía nada que ver con inversiones en infraestructura e ingeniería vial; adujeron que por lo menos el 25% de la mejora en la movilidad de la ciudad se podría lograr únicamente si los ciudadanos respetaban las normas de tránsito” (Murraín, 2009, p. 214).

Misión Bogotá, es una iniciativa que parte de principios similares y que fue adelantada por la Administración de Enrique Peñalosa: “Se trata de vincular como guías cívicos a personas en extrema pobreza y transgresores de poca gravedad. De esta manera, en cambio de aplicar sanciones punitivas a estos jóvenes se pretende resocializarlos a través de la interacción con los ciudadanos. Se trata de una alternativa a la respuesta coercitiva a la respuesta coercitiva a la violación de la ley, a la cárcel [...] Los guías cívicos de Misión Bogotá cultivan el orden en la ciudad, en esquinas y estaciones de Transmilenio. En pocas palabras, aprenden a cumplir las normas enseñándole al ciudadano común y corriente las reglas básicas de convivencia [...]” (Londoño, 2009, p. 173).

Varias fueron las estrategias implementadas por las administraciones de Antanas Mockus para combatir los altos índices de homicidio y violencia urbana, nos referiremos a dos de

ellas. La Ley Zanahoria por ejemplo tenía como objetivo disminuir el consumo de alcohol y estupefacientes, mediante la reducción de los horarios de los establecimientos públicos de entretenimiento, en tanto se constituye como uno de los factores de riesgo que inciden en la violencia urbana. La medida se mantuvo vigente hasta mediados de 2003, “no obstante la proliferación de establecimientos nocturnos que para evadir esta medida (...), condujo a que el Alcalde tomara la decisión de extender la hora de funcionamiento de los establecimientos nocturnos hasta las tres de la mañana. A esta nueva medida Mockus la denominó “Horario Optimista” (...). La extensión del horario de los establecimientos nocturnos estuvo acompañada de campañas para promover la autorregulación en el consumo de alcohol y la prevención de accidentes de tránsito (“Entregue las llaves al conductor elegido” y “Comportamientos seguros”)” (Londoño, 2009, p. 168).

Otra iniciativa que vale la pena mencionar es la *Noche de las mujeres*: “Mediante un decreto transitorio, el Alcalde Mockus dispuso que durante la noche del 8 de marzo de 2001, para celebrar el Día Internacional de la Mujer, solamente ellas podrían circular por la ciudad. (...) Varios fueron los motivos que inspiraron esta sorprendente medida: suscitar una reflexión (pública y privada) sobre por qué en Colombia son mucho más los hombres que mueren por causas violentas que las mujeres; rendir un homenaje a la lucha pacífica de las mujeres por sus derechos; y promover un cambio de roles en los hogares, al menos durante una noche, de modo que los hombres asumieran el cuidado de los hijos y las mujeres disfrutaran una noche en la ciudad” (Londoño, 2009, p. 169). Esta medida estuvo enmarcada dentro del programa *Marzo para convivir* en el que se propusieron tres noches: la noche de las mujeres, la noche de los hombres y la noche del reencuentro. “[P]ara el gobierno distrital la medida resultó positiva porque durante las seis horas de aplicación sólo se presentó un homicidio, disminuyó el número de accidentes de tránsito (ningún muerto por causa de ello), y se presentó un encuentro intergeneracional” (Gomescásseres, 2008, p. 5).

El Día sin Carro, contó con mejor suerte en términos de continuidad y es ya una suerte de institución en la capital colombiana “es un símbolo y un ejercicio práctico, tal vez el más importante del que se ha dotado Bogotá para hacer reflexionar a su población sobre el futuro de la ciudad, su ciudadanía y su movilidad. Esta jornada, más que plantear soluciones inmediatas a los problemas de congestión generados por el automóvil, permite involucrar a todos los actores de la ciudad en una reflexión profunda sobre valores

fundamentales para un asentamiento humano como la equidad, la habitabilidad, la productividad y la sostenibilidad en general. (...) el Día sin Carro es más que una conmemoración, evocación, homenaje o desafío logístico. Este día es un reto de reflexión ciudadana y esta es su principal característica” (Veeduría Distrital, 2003, p. 142).

Otra medida pedagógica digna de mención en el campo de la seguridad es el Plan Desarme voluntario: “Para desalentar las acciones de justicia por mano propia y promover la confianza de los ciudadanos en las autoridades, desde 1995 se llevan a cabo jornadas de entrega voluntaria de armas y campañas contra la violencia en los establecimientos escolares”. A su vez, la policía continúa realizando operativos periódicos para controlar el porte de armas, y en varias ocasiones se ha prohibido dicho porte a la población civil” (Londoño, 2009, p. 168).

Es posible identificar un tercer tipo de estrategias de intervención cultural que se refiere a aquellas acciones para propiciar la apropiación y el goce de la ciudad, la creación del Canal Capital, la instalación de placas esquineras de nomenclatura urbana, el reencuentro con el espacio público a través de eventos como “Rock al parque” o los “septimazos”, Ciclovía en los días festivos, programación cultural en las localidades, recorridos urbanos y la celebración del Día del Patrimonio son ejemplos de este tipo de estrategias. Según Rocío Londoño con estas actividades de disfrute del espacio público y goce cultural “se ha buscado no sólo elevar el nivel cultural de la población y aumentar las posibilidades de esparcimiento, sino fortalecer la tolerancia y el aprecio por la diversidad cultural. Por otra parte, el concederles prelación a las actividades artísticas, lúdicas y recreativas en los espacios abiertos ha contribuido a debilitar barreras sociales y culturales que impiden u obstaculizan la comunicación entre los ciudadanos. Esta política es quizás la de mayor continuidad y desarrollo en las últimas administraciones” (Londoño, 2009, pp. 171-172).

Por su parte la administración de Gustavo Petro planteó una serie de prácticas para concretar su estrategia de Cultura Democrática, que pueden relacionarse con las estrategias de intervención cultural planteadas por administraciones anteriores y que se recogen en el texto *Documento conceptual de la estrategia de cultura democrática. Proyecto transformaciones culturales hacia una nueva ciudadanía* de Javier Sáenz.

El documento hace las siguientes recomendaciones:

- Utilizar “formas de comunicación con capacidad de afectar y crear” que vayan más allá del lenguaje discursivo y la argumentación razonable, y que incorporen “lenguajes y formas de comunicación populares, cotidianas (orales), artísticas, simbólicas, metafóricas, corporales, lúdicas, cómicas, audiovisuales, literarias, dramatúrgicas y performativas, que logren conmover e intensificar las capacidades imaginativas, sensibles, afectivas y creativas de los(as) servidores públicos y de la población” (Sáenz, 2015, pp. 11-12).
- La conexión con los flujos de la población. “Privilegiarán (sin que necesariamente se limiten a ellas), las interacciones en escenarios públicos no institucionales por donde fluye la vida de la ciudad y circula la población (calles, andenes, parques, plazas), conectándose con sus sensibilidades, temporalidades, ritmos y espacialidades” (p. 13).
- La “(...) integración de grupos sociales y culturales que poco interactúan entre sí en la vida diaria de la ciudad”. (p. 14)
- La articulación de acciones territorializadas y desterritorializadas que se complementen y refuercen mutuamente.
- La articulación entre lo inmediato y lo estratégico. “conectar sus acciones inmediatas (por ejemplo: la provisión de vivienda para grupos estigmatizados) con sus propósitos estratégicos (para el caso: integración social)”. (p. 14)
- La articulación de acontecimientos de alta visibilidad con procesos permanentes.

3.3 Herramientas Legales – El Código de Policía de Bogotá

La mayoría de autores reconocen la importancia de la actualización del Código de Policía como herramienta para el avance de la cultura ciudadana, pues compromete a la policía, a los funcionarios y a los ciudadanos “en la construcción corresponsable de convivencia” y los sitúa como “los tres actores fundamentales de la cultura ciudadana” (Guzmán, 2011, p. 26). ”.

Cabe destacar el carácter participativo del diseño del Código de Policía de Bogotá, en el que “(...) trabajaron unas 600 personas en las deliberaciones propiamente, pero también muchos otros intervinieron en los foros en las universidades, en la policía, en la Escuela de Cadetes” entre otros escenarios (Veeduría Distrital, 2003, p. 204). El resultado fue “un acuerdo social democrático y legítimo” construido a partir de “las opiniones y propuestas de más de un centenar de entidades y organizaciones sociales entre las cuales se encuentran 86 ONG, 56 organizaciones gremiales y sindicatos, 122 colegios y 15 universidades, entre otros, que acordaron el manual de convivencia para la ciudad”. (Guzmán, s.f, p. 26)

Posteriormente, “una comisión redactora multidisciplinaria (...) preparó un proyecto que además cambiaba de nombre: no se presentó como “Código de Policía” sino como Carta de Civildad”. Se nombró de esta manera “para expresar un compromiso por parte de la ciudadanía e instituciones para mejorar la convivencia y de civilidad, porque ésta es la forma que adopta la convivencia en la ciudad. (...) El proyecto estaba compuesto por un preámbulo y dos libros: Declaración de civilidad y Regulación de la civilidad (Veeduría Distrital, 2003, pp. 230-231). Se citan *in extenso* apartes del preámbulo del texto presentado al Concejo de Bogotá:

“Cuando alguien nos quiere, la ciudad es bella. Cuando alguien nos ayuda, la ciudad es amable. Cuando alguien nos ofende, la ciudad es odiosa. La ciudad carga con nuestros afectos y desamores, y ningún acto nuestro, por anónimo que sea, deja de influir en el resto de quienes la habitan. Cada uno de nosotros la representa en cada uno de sus actos. (...) Podemos coexistir precariamente en una lucha cotidiana de todos contra todos, pero no es suficiente. Necesitamos que la civilidad se convierta en un patrimonio común y compartido. (...) Entre millones

de personas desconocidas entre sí los encuentros tienden a ser fugaces, superficiales y fragmentarias y, a pesar de ello, es indispensable que todos compartamos unas reglas de juego comunes que permitan a cada uno sentir que la ciudad es suya y de todos” (Bromberg, 2011, p. P. 37).

Según Fernando Guzmán, la autorregulación, la corresponsabilidad y la solidaridad fueron los principios a partir de los cuales se construyó el nuevo código de policía de Bogotá (2011, p. 26), por una parte se quiso promover el cumplimiento y respeto a las normas de convivencia a través de medidas de autorregulación dejando “el castigo como último recurso, solo ante el fracaso a la obediencia a un conjunto de comportamientos favorables que son la columna vertebral del código, [que además] exalta las bondades, intrínsecas y extrínsecas, por la cuales los buenos ciudadanos se avendrían de manera voluntaria a cumplir esos comportamientos y no pone por delante el temor a la sanción” (Veeduría Distrital, 2003, p. 229). La carta se planteó en términos de corresponsabilidad en la medida en la que entendía que “la protección de la convivencia es un compromiso compartido entre la ciudadanía y las autoridades” y partía del principio de solidaridad, “porque se basa en la disposición a pensar siempre en los demás y a tener en cuenta sus derechos” (Guzmán, s.f, p. 26).

Esto no quiere decir que se renuncie a las medidas coercitivas para hacer cumplir las leyes y las normas de convivencia, sino que dichas medidas tienen como referente claro la reparación según el mismo Mockus: “El que rompe que (sic) una ventana tiene que ayudar a arreglar la ventana y además tiene que ayudar a enderezar la visión colectiva de la norma según la cual no se rompen las ventanas. (...) Ahí hay una doble reparación: una material, concreta y específica, y restaurar la vigencia de la norma (...) esa sanción equivale a escarnio público, que no es otra cosa que reparar el daño social que se ha hecho con una mala conducta, a través de una actividad que muestre a la comunidad el arrepentimiento del ciudadano que incurrió en ella. Como se señala en la exposición de motivos, el proyecto no es un simple manual pedagógico de cultura ciudadana para convivencia, de cualquier manera, también es un estatuto coercitivo para sancionar los comportamientos humanos que están fuera de control y que merecen correctivos drásticos para establecer la armonía social” (Veeduría Distrital, 2003, p. 231).

4 Arquitectura Institucional

La pregunta por la infraestructura o arquitectura institucional es nodal en todo proceso de formulación de política pública en tanto que hace referencia a la capacidad de gestión de la política. En concreto, se refiere a las condiciones administrativas y técnicas para garantizar la implementación, seguimiento y evaluación de una política. Por eso se ha dedicado un capítulo para revisar la infraestructura existente, así como las estrategias que a lo largo de los años se han sugerido e implementado para consolidar las adecuaciones institucionales.

La mayor parte de publicaciones están de acuerdo en que la puesta en marcha de políticas públicas y programas de cultura ciudadana, requiere de un diseño institucional que permita tener entidades responsables de su gestión e implementación, pero además sistemas de información, diagnóstico, investigación y evaluación de las políticas, con el objetivo de garantizar su impacto, viabilidad y pertinencia.

A este respecto Henry Murrain (2009) plantea que hay cuatro aspectos que contribuyen al éxito de las políticas públicas de cultura ciudadana: “1. Contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos; 2. Generar procesos de agencia cultural de manera focalizada y creativa; 3. Realizar procesos de retroalimentación con los ciudadanos; y 4. Entender estos procesos como acciones colectivas” (Murrain, 2009, p. 215)

Valga anotar que, a la fecha, ninguna administración Distrital ha logrado un abordaje integral de su infraestructura institucional, en gran medida porque las decisiones tomadas han respondido a coyunturas de cada Plan de Desarrollo. Quizás el único esfuerzo de formalización fue el Observatorio de Culturas al incorporarlo en la estructura de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, aunque su contenido y acciones se hayan apartado de su espíritu original.

a. *Experiencias de Arquitectura Institucional en los últimos 20 años*

Quizás la experiencia más significativa en términos de recursos presupuestales y humanos se generó en el marco del Plan de Desarrollo *Formar Ciudad*, asignándole al Instituto Distrital de Cultura y Turismo la tarea de formular e implementar el programa de Cultura Ciudadana. Se centralizó la ejecución en una sola entidad encargada del desarrollo de las estrategias en los temas que fueron priorizados: espacio público, tránsito y transporte, convivencia, relación funcionario – ciudadano, cultura política. Su accionar estuvo centrado, tanto en los procesos de investigación para la caracterización de problemas, como en el diseño e implementación de acciones. El componente comunicativo – simbólico fue fundamental y con seguridad su sello.

La decisión de centralizar toda la ejecución en el IDCT le brindó visibilidad a la entidad, pero no un andamiaje institucional que garantizara su continuidad, así fuera con un presupuesto menor. No se creó ninguna oficina ni hubo la necesidad de mantener equipos de trabajo con experiencia en los fenómenos de cultura ciudadana. Lo que perduró en el Instituto fueron las iniciativas creadas en el marco de Cultura Ciudadana que tenían una conexión clara con el campo del arte y la cultura, como es el caso de los Festivales al Parque.

Algunos de los equipos de trabajo migraron hacia otras entidades, destacándose el esfuerzo de la Secretaría de Tránsito y Transporte por asumir la conformación de un equipo especializado en el componente de pedagogía en la movilidad.

Los esfuerzos en la segunda administración de Antanas Mockus estuvieron enfocados en medir la cultura ciudadana (sistemas de información e investigación) y desarrollar acciones en las diferentes entidades de la ciudad, principalmente en la Secretaría de Gobierno con los proyectos sobre defensa de la vida, el desarme, la rumba segura, por nombrar algunos.

Pero, al igual que en la primera administración, en términos de arquitectura institucional no se logró formalizar en la estructura administrativa ninguna instancia u oficina, excepto el Observatorio de Culturas en el IDCT. Aunque un número importante de proyectos perduraron en el tiempo e incluso son hoy en día parte del patrimonio cultural de la ciudad (como la ciclovía), no se les reconoce con el sello de Cultura Ciudadana.

En los años posteriores hubo esfuerzos, pero no avances. Los debates sobre enfoque ocuparon gran parte del tiempo de la administración Distrital. Quizás solo se destacaría la iniciativa en el Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva* de implementar una oficina de Cultura Ciudadana en la Secretaría General, encargada de coordinar el programa Amor por Bogotá. La apuesta fue ubicar el tema cercano al Despacho de la Alcaldía de tal manera que se logran articular esfuerzos en todos los sectores administrativos. Y ese, además del nulo presupuesto, terminó siendo su principal debilidad.

En el marco de este esfuerzo, solo la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte implementó el Programa de Apoyos Concertados para iniciativas de transformación cultural de las organizaciones sociales de la ciudad, vigente a la fecha. Esto explica por qué durante la anterior administración la SCRD contrató consultorías para reflexionar sobre enfoques conceptuales de cultura ciudadana (democrática) y las alternativas para fortalecer su institucionalización.

Este panorama da cuenta de las razones por las cuales se ha invisibilizado el tema de cultura ciudadana a pesar de que algunos de sus más importantes programas se mantuvieron. Lo que más llama la atención es, incluso, la ausencia de actividad normativa de iniciativa gubernamental y del Concejo de Bogotá. Exceptuando el proyecto de Acuerdo de la Concejal Angélica Lozano presentado en 2012 de crear el Instituto de Cultura Ciudadana, no se encuentran iniciativas para garantizar continuidad de cultura ciudadana.

Entonces, en términos de infraestructura institucional se estaría hablando de una dicotomía: ausencia de oficinas, políticas y normas, junto con la institucionalización de sus principales proyectos, pero desarticulados y sin las investigaciones y mediciones requeridas.

b. *Estrategias y herramientas propuestas para el diseño institucional y la gestión pública*

En la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana (2005)* se proponen tres herramientas de gestión y planeación: coordinación institucional, diagnóstico y sistema de información.

Dichas herramientas buscan contribuir a “la organización de una estructura funcional dentro del gobierno territorial que asuma la responsabilidad de llevar a cabo los programas de cultura ciudadana, sobre la base de las políticas generales de la administración señaladas en sus planes de gobierno o planes de desarrollo, y del conocimiento sobre la situación de la cultura ciudadana en su territorio”. Estas tres herramientas de gestión y planeación “conforman una unidad cuya lógica es la siguiente: Definición de una política de cultura ciudadana, Definición de acciones prioritarias y designación de responsables de llevarlas a cabo, Establecimiento de las metas de las acciones, sobre la base del conocimiento proporcionado por el diagnóstico y el sistema de información (líneas de base), Seguimiento y evaluación del impacto de las acciones” (Mockus et al, 2005, pp. 14-15).

El objetivo fundamental de la herramienta de coordinación institucional es “dotar al gobierno de una instancia institucional para la optimización de los recursos y las acciones de cultura ciudadana.” Y supone la “conformación de un ente que reúna a las entidades responsables de la orientación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones de cultura ciudadana” (Mockus et al, 2005, p. 15).

La herramienta de diagnóstico busca identificar y analizar “las actitudes y los comportamientos de los ciudadanos que favorecen o riñen con la convivencia” y tiene como objetivo “proporcionar al gobierno un fundamento conceptual y empírico sobre los principales problemas de convivencia para la definición de las políticas y acciones de cultura ciudadana” (Mockus et al, 2005, p. 16).

El sistema de información de cultura ciudadana tiene como objetivo proveer a la administración de “información periódica para la formulación de las políticas de cultura ciudadana y para el seguimiento y la evaluación de impacto de las acciones correspondientes” a través de la “producción sistemática de información y conocimiento sobre las relaciones de convivencia (Mockus et al, 2005, p. 17).

El Observatorio de Cultura Urbana es un ejemplo de este tipo de estrategias, según Rocio Londoño (2009), el observatorio “Se creó en 1996 como una dependencia del IDCT. (...) se definieron tres líneas de investigación: violencia y delincuencia, calidad de vida, y consumo y oferta cultural (...) Durante el periodo comprendido entre 2001 y 2003, el

Observatorio llevó a cabo buena parte de las mediciones y los estudios de cultura ciudadana que sirvieron de soporte empírico para el diseño de acciones de los programas de este tipo y para la evaluar el impacto de dichos programas. Igualmente se encargó de difundir al público la información obtenida mediante los instrumentos de medición (encuestas, sondeos de opinión, aforos y registros estadísticos), con el fin de generar conciencia y debate público sobre temas clave de la convivencia ciudadana” (Londoño, 2009, pp. 172-173).

Si bien durante la administración de Bogotá Humana fue el concepto de Cultura Democrática el que articuló el discurso institucional, es posible hacer paralelismos con las herramientas de gestión y planeación propuestas en la *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*. En primer lugar, propone un arreglo institucional específico que coordine la estrategia de cultura democrática: “La estrategia será dirigida por una instancia de coordinación intersectorial de carácter permanente, de la que harán parte las entidades que participen en ella (...) Se propone que esta instancia sea coordinada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte que también haría las veces de secretaría técnica. (...) Además de esta instancia de coordinación general de la estrategia, se considera importante crear tres instancias que dependan de ella, para los asuntos específicos en su implementación que se derivan de los propósitos pedagógicos, comunicativos y creativos:

- Ampliar las capacidades de la población y de los servidores públicos para superar la segregación y la discriminación – coordinada por la Secretaría de Integración Social.
- Ampliar las capacidades de la población y de los servidores públicos para generar comportamientos sostenibles y sustentables (sic) de ordenación y planeación del territorio que permitan superar los factores de segregación socioespacial – coordinada por la Secretaría de Ambiente.
- Ampliar las capacidades de la población y de los servidores públicos para la defensa y fortalecimiento de lo público -coordinada por la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia” (Sáenz, 2015, pp. 48-49).

Plantear a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte como instancia de coordinación se sustentó en dos razones centrales. “En primer lugar porque se trata de una estrategia

en la que dimensión cultural es central y la SCRD puede hacer aportes decisivos a las conceptualizaciones acerca del concepto de capacidad cultural, así como sobre los conocimientos, representaciones y comportamientos a ampliar. También puede jugar un papel significativo en la definición de las formas de formar-comunicar, que como hemos visto, se consideran el corazón de la estrategia: a las características de los agentes culturales de la estrategia, así como a precisar la puesta en juego, contemplada por la estrategia, de lenguajes no discursivos: populares, literarios, plásticos, dramáticos y corporales. (...) En segundo lugar, porque el Observatorio de Culturas- adscrito a la SDCRD –tiene como propósito, tanto por medio de la Encuesta de Culturas, como de otras acciones de apoyo a la investigación, el desarrollo de conocimiento sobre la cultura de la ciudad, que como hemos visto es un elemento central de la estrategia” (Sáenz, 2015, pp. 48-49).

REFERENCIAS

Arturo, J. y Muñoz, J. (2003). "¿Qué tanto de cultura y de ciudadanía hay en el programa de cultura ciudadana?". En: OBSERVATORIO DE CULTURA URBANA, INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá. Bogotá D.C.

Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) (1995, 1 de junio), "Decreto 295 del 1 de Junio de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C. 1995 – 1998 Formar Ciudad", Consulta de la Norma, Bogotá D.C. Recuperado de: <<http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Plan%20de%20Desarrollo%201995%201998%20Formar%20Ciudad.pdf>>

Bromberg, P. y Gomezcásseres, T. (2009). "¿Qué fue y qué será la cultura ciudadana?". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios, 2009.

Bromberg, P. (s.f) "Cultura Ciudadana y los Retos del Gobierno Urbano, o el Gobierno Urbano y los Retos de la Cultura Ciudadana?". En: Guzmán, F. et al. *Cultura ciudadana y gobierno urbano. Enfoques y nuevos escenarios*. [Citado el 16 de Septiembre de 2016] Disponible en: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/01/Cultura%20Ciudadana%20y%20Gobierno%20Urbano.pdf>

Bromberg, P. (2003) "Ingenieros y profetas, transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos". En: OBSERVATORIO DE CULTURA URBANA, INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá. Bogotá D.C.

Castro Osorio, C. (2009). "Introducción". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios, 2009.

Castro Osorio, C. (2009). "Amores Perros". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

García Villegas, M. (2009). "Cultura de la legalidad". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura,

Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Gomezcásseres, T. (2008). Informe parcial de consultoría. Bogotá D.C.: INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Documento inédito.

Guzmán Rodríguez, F. (2009). "Amor por Bogotá". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Guzmán, Fernando. (s.f) "Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano". En: Guzmán, F. et al. *Cultura ciudadana y gobierno urbano. Enfoques y nuevos escenarios*. [Citado el 16 de Septiembre de 2016] Disponible en: <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/01/Cultura%20Ciudadana%20y%20Gobierno%20Urbano.pdf>

Londoño, R. (2009). "De la Cortesía a la Cultura Ciudadana". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

López Obregón, L. (2003). *Políticas culturales orientadas al plano de la vida cotidiana. Evaluación de las estrategias de comunicación del programa de cultura ciudadana (Bogotá, 1995-1997)*. Trabajo de grado Maestra en Comunicación. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Coordinación de Ciencias de la Comunicación.

Melo, J.O. (2009). "Cultura Ciudadana y Homicidio en Bogotá". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Mockus, A. (2003). "Acto de clausura". En: Rico de Alonso, A. Ed. Bogotá: sistema político y cultura democrática. Seminario Internacional. Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá y Pontificia Universidad Javeriana.

Mockus, A., Bromberg, P., Londoño, R., Peñaranda, C., Sánchez, E. y Castro, C. (2005). *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*, Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, inédito.

Mockus, A. (2009). "Prólogo". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Mockus, A. y Corzo, J. (2003). Cumplir para convivir. Factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos. Bogotá D.C.: INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

Moncada Roa, R. (2003). "¿Qué podemos entender por cultura en Cultura Ciudadana?". En: Observatorio de Cultura Urbana, Instituto Distrital de Cultura Y Turismo, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá. Bogotá D.C.

Murraín, H. (2009). "Cultura ciudadana como política pública: entre indicadores y arte". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Observatorio de Culturas, Subdirección de Control de Gestión, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *Cultura democrática*. Bogotá D.C.

Patiño, O. (2009). "La Cultura Ciudadana, una discusión abierta". En: SÁNCHEZ, Efraín y CASTRO, Carolina. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Rodríguez Sarmiento, V.M. (2009). "Ciudades Inter-culturales: Bogotá y los Retos del Nuevo Milenio". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Sánchez, E. (2009). "Regulación y Auto-regulación en el Espacio Público" y "El vínculo entre cultura ciudadana y cultura política: confianza y acuerdos". En: Sánchez, E. y Castro, C. Eds. *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá D.C.: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.

Sáenz Obregón, J. (2015). Documento conceptual de la estrategia de cultura democrática. Proyecto transformaciones culturales hacia una nueva ciudadanía. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor De Bogotá, Secretaría De Cultura, Recreación Y Deporte, Subdirección De Control De Gestión. [Citado el 20 de septiembre de 2016] Disponible en: https://issuu.com/culturaenbta/docs/estrategia_de_cultura_democratica/1?e=0/11400930

Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *El derecho a la ciudad en la Bogotá Sin Indiferencia*. Bogotá D.C.

Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Documento base de política pública en cultura ciudadana*. Bogotá D.C. Documento elaborado por Carolina Castro en el marco del Contrato No. 2211100-095-2011.

Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (2015). *Marco conceptual, estrategia de cultura democrática*. Subdirección de Control de Gestión. [Citado el 26 de Agosto de 2016] Recuperado de: http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/sites/default/files/convocatorias_cartillas_y_a_nexos/anexo_enfoque_de_cultura_democratica_de_la_scrd_0.pdf

Veeduría Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá. (2014). *Transformadores de ciudad. Cultura ciudadana para funcionarios públicos. Para fortalecer la transparencia, la integridad y el rechazo de la corrupción*. Bogotá D.C.: 2014. [Citado el 29 de Septiembre de 2016] Recuperado de: <http://www.ciudadbolivar.gov.co/index.php/transparencia-e-informes/planeacion-gestion-y-control/veeduria-distrital-al-dia?download=461:veeduria-cartilla>

Veeduría Distrital. (2003). "Capítulo 3. Cultura ciudadana" y "Capítulo 4. El código de Policía y el papel de los medios de comunicación en su difusión y cumplimiento. En: *Diálogos de Bogotá: tertulias del alcalde Antanas Mockus con periodistas*. 10 años Veeduría Distrital. Bogotá D.C.: ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Yory, C.M. (2012). *Operacionalización de la estrategia de cultura democrática: una cultura para la vida*. Bogotá D.C.: Subdirección de Control de Gestión, Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Alcaldía Mayor de Bogotá. Disponible en <http://culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-democratica/cultura-ciudadana-y-democratica>

ANEXO. Planes de Desarrollo Distrital y Cultura Ciudadana

- Plan de Desarrollo Formar Ciudad (1995-1998).

Acerca de la estrategia de cultura ciudadana contenida en el plan, la Guía Práctica de Cultura Ciudadana anota:

“La idea de mejorar la convivencia y la seguridad en Bogotá a través de la autorregulación individual y social, formulada por primera vez en el Plan de Desarrollo Formar Ciudad, 1995-1998, implicó una estrategia de intervención que fue definida en los siguientes términos: “ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad” (Mockus et al, 2005, p. 62).

En los objetivos del Plan de Desarrollo: Formar ciudad 1995-1997, la cultura ciudadana era un asunto transversal, como se ve en la síntesis que de ellos hace la Guía Práctica de Cultura Ciudadana:

“Objetivos: 1. Completar y consolidar la estructura ambiental. 2. Definir los bordes de la ciudad conformando grandes parques metropolitanos. 3. Recuperar vías públicas y parques para generar nuevos espacios educativos y recreativos. 4. Restituir andenes y elaborar una adecuada señalización en el espacio público. 5. Dotar de mobiliario urbano esencial. 6. Preservar el patrimonio histórico. Plan de Desarrollo: Por la Bogotá que queremos 1998-2001. En este plan de desarrollo se entendió el espacio público como el lugar donde se comparte socialmente la ciudad y en el que se dan procesos de re-socialización con el entorno y sus conciudadanos.

Objetivos: 1. Posibilitar y optimizar el uso del tiempo libre de los ciudadanos. 2. Estimular la convivencia civilizada. 3. Ampliar las posibilidades para que personas discapacitadas disfruten la ciudad. 4. Mejorar la seguridad ciudadana. 5. Promover y fomentar la cultura del cuidado y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos. (...) Se creó el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio público cuya misión es “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de Bogotá, por medio de una eficaz defensa del espacio público,

de una óptima administración del patrimonio inmobiliario de la ciudad y de la construcción de una nueva cultura del espacio público que garantice su uso y disfrute común y estimule la participación comunitaria”. (...) Plan de Desarrollo: BOGOTÁ PARA VIVIR, todos del mismo lado. 2001-2003. Objetivos: 1. Aumentar el número de ciudadanos que conocen, aceptan, cumplen y promueven las normas sobre espacio público y la capacidad institucional para que éstas sean cumplidas efectivamente. 2. Generar cambios de comportamientos de los grupos sociales hacia sus espacios públicos. 3. Promover la autorregulación y el saldo pedagógico en los procesos administrativos y policivos de restitución de espacios públicos.” (Mockus et al, 2005, pp. 64-66).

Respecto a lo que cultura ciudadana se propone, de manera genérica, en el marco del Plan, en el libro Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas, Mockus escribiría:

“Según el Plan de Desarrollo Formar Ciudad (1995-8), lo que persigue cultura ciudadana en primer lugar es aumentar el cumplimiento de normas de convivencia. Se trata también, en segundo lugar, de aumentar la proporción de ciudadanos que llevan pacíficamente a otros ciudadanos a cumplir normas de convivencia. (...) En tercer lugar se trata de resolver pacíficamente conflictos apoyándose en una visión compartida de ciudad. Y en cuarto lugar se trata de mejorar la capacidad de expresión y de comprensión e interpretación a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte.” (2009, p. 11).

- Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que Queremos” (1998-2001).

En el Documento base de política pública en cultura ciudadana, Carolina Castro anota que:

“En el Plan de la administración del Alcalde Enrique Peñalosa no se menciona el término “cultura ciudadana”, pero muchas de las ideas desarrolladas en el anterior gobierno se adscribieron al propósito de “Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos”. La estrategia consistía en recuperar el espacio público con el propósito, entre otros, de tener una ciudad “con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos..., mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura del cuidado y mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes” (Secretaría General, 2011, p. 11).

Entre los analistas, existe un acuerdo general respecto a la forma en que la cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo por la Bogotá que queremos se concentra en el desarrollo de infraestructura en el espacio público, entendida como una condición

indispensable para el ejercicio efectivo de la propia cultura ciudadana. De acuerdo con Rocío Londoño:

“se continuaron algunas acciones de educación ciudadana (tránsito, ley zanahoria, campañas para recuperación de los espacios públicos, entre otras), pero el énfasis de su respectivo Plan de Desarrollo –Por la Bogotá que queremos– se puso en la ampliación y la recuperación del espacio público de la ciudad, en proyectos de renovación urbana (Parque Tercer Milenio) y en la implantación de un sistema de transporte masivo (Transmilenio). Sin duda alguna, la inversión que se hizo en el espacio público de la ciudad contribuyó a mejorar la imagen de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, al tiempo que aumentó el aprecio de los bogotanos por el nuevo rumbo que había tomado su ciudad. Por otra parte, lo que se había ganado en autorregulación ciudadana (aseo en el espacio público, respeto a normas de tránsito, control de niveles de ruido, etc.), la administración Peñalosa lo reforzó con un programa de apoyo a los ciudadanos denominado Misión Bogotá” (Londoño, 2009, p. 173).

En este sentido, Tatiana Gomescásseres considera que “El aporte central de Peñalosa fue la creación del proyecto Misión Bogotá, que prolongó Mockus, continuando la estrategia de recurrir a personas que no representaban la autoridad del Estado para la regulación del comportamiento ciudadano” (2008, p.4).

- Plan de Desarrollo “BOGOTÁ para VIVIR todos del mismo lado” (2001-2003).

De acuerdo con Julián Arturo y Jairo Muñoz, en el Plan de desarrollo 2001-2003, los cuatro objetivos correspondientes a cultura ciudadana constituyen la columna vertebral del Plan. Dichos objetivos son:

“1) Lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencia. 2) Dotar a algunos ciudadanos de una mayor capacidad para llevar a otros a cumplir las normas pacíficamente. 3) Mejorar la capacidad para concertar acuerdos y dar solución pacífica a los conflictos entre ciudadanos. 4) Mejorar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) por medio del arte, actividades culturales, la recreación y el deporte (armonizar la ley, la moral y la cultura)” (2003, p. 51).

Este Plan en particular aborda la convivencia como un asunto de diversidad e interculturalidad. A este respecto, Víctor Manuel Rodríguez escribe:

“El Programa de Cultura Ciudadana de la segunda Administración Mockus identificó escenarios de conflicto y realizó acciones para promover la solución pacífica de diferencias, celebrar pactos de convivencia y resaltar la importancia de llegar a acuerdos y respetarlos. Dado que muchos de estos conflictos expresaban prácticas de discriminación, las acciones promovían los acuerdos y las prácticas

de convivencia a partir de un reconocimiento de éstas y de la necesidad de pensar el espacio público como un espacio de todos. Es importante citar las jornadas “Noche de las Mujeres”, acciones ciudadanas que promovieron la reflexión sobre la violencia de género y fueron un escenario de oportunidades para que las mujeres ejercieran su derecho a habitar la ciudad en condiciones ajenas al miedo. Así mismo, se realizaron acciones para hacer visibles y valorar las prácticas artísticas y culturales juveniles, generando un clima de respeto a sus formas de vida y a sus agendas culturales. (...) El Programa Cultura en Común articuló la desconcentración de la oferta con el componente de formación de públicos, realizando convocatorias amplias para que los jóvenes de las distintas localidades tuvieran acceso a las expresiones artísticas. El Programa Jóvenes Tejedores de Sociedad promovió la incorporación de los jóvenes a procesos de creatividad artística y cultural. De manera paralela, se realizaron intervenciones para promover la convivencia entre vecinos frente a conflictos debidos a la presencia de culturas diversas en las localidades y a la violencia que puede generar la interacción entre estas. Por último, es importante mencionar las acciones llevadas a cabo en las zonas de tolerancia, que propusieron un modelo de intervención integral que combinaba acciones de renovación urbana, salud y manejo de conflictos entre vecinos.” (2009, p. 101)

- Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” (2004-2008).

Para Víctor Manuel Rodríguez, el programa Cultura para la Ciudadanía Activa, “articuló el Plan de Desarrollo con los principios de la Agenda 21 y actuó principalmente en dos frentes: 1. Promovió la incorporación del componente cultural en las acciones, los instrumentos de planeación territorial y las políticas públicas para la inclusión de los sectores en condiciones de vulnerabilidad, y 2. Fomentó la inclusión de las culturas de los sectores discriminados como condición fundamental para luchar contra la discriminación y la exclusión. Con respecto a lo primero, se crearon dependencias de la Administración dedicadas a la promoción de la diversidad cultural, se acompañaron las intervenciones sociales integrales dirigidas a las poblaciones vulnerables, y se desarrollaron instrumentos técnicos y jurídicos para garantizar el ejercicio de los derechos culturales de todos y todas”. (2009, pp. 101-102).

La diversidad cultural es fundamental en el marco de este Plan:

“(...) se promovieron ejercicios autónomos de visibilización en el espacio público de [las] iconografías, rituales urbanos y formas de vida [de la muy diversa ciudadanía de Bogotá]. Un ejemplo de los avances en la solidaridad y la eliminación de la indiferencia frente al ejercicio de reconocimiento de derechos, puede ser la creciente participación en la Marcha por la Ciudadanía Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales. En pocos años, la Marcha pasó de convocar alrededor de 8 mil a 160 mil participantes”. (2009, p. 102)

Aparece entonces la idea de una ciudadanía culturalmente activa. “De este concepto surgió una triada que marcó el rumbo de las políticas durante ese período: cultura de derechos, derecho a la cultura y derechos culturales” (Patiño, 2009, p. 186). De acuerdo con Otty Patiño, la “cultura de derechos hubiese podido ser la bisagra articuladora entre el programa de Antanas Mockus y el de Lucho Garzón” (p. 186). En este sentido, anota que:

“la acción de un gobierno distrital preocupado por el bienestar general, sobre todo en la atención a la población más necesitada, pudo mover otros resortes morales que sostuvieron el compromiso de los habitantes con la ciudad y mantuvieron hábitos positivos ya ganados por encima del olvido o no recordación de las normas. Sin embargo, subsistió el divorcio entre “cultura ciudadana” y “cultura de derechos”, sobre todo porque la cultura de derechos no había sido un eje conceptual claramente establecido desde el alto gobierno distrital como sí lo había sido la cultura ciudadana en la administración de Antanas Mockus”. (p. 186)

- Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” (2008-2011).

La administración de Samuel Moreno incluye la cultura ciudadana dentro de los “Principios de Política Pública y de Acción”, del Plan de desarrollo Bogotá Positiva: para vivir mejor; dándole así, una importancia renovada. Carolina Castro, en el Documento base de política pública en cultura ciudadana, extrae algunos fragmentos del Plan en donde estos principios se definen y se vinculan a acciones concretas:

“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. Además, se incluyen los principios de solidaridad, diversidad, interculturalidad, corresponsabilidad y convivencia y seguridad ciudadana: “Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armónico, con sujeción a las normas”. La cultura ciudadana forma parte del segundo de los siete “Objetivos Estructurantes” del Plan, llamado “Derecho a la ciudad”, descrito así: “Construiremos, con la gente y para la gente, una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en la que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual desarrollaremos acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo

democrático, social e incluyente”. Tiene, entre sus propósitos, “Promover e instaurar una cultura de solidaridad, reconciliación y no violencia”, y entre sus estrategias la de “Promover la convivencia ciudadana, a través de acciones que generen sentido de pertenencia e identidad, solidaridad, y respeto a la vida y a la diversidad”, y “Generar, recuperar, mantener y regular el espacio público para su uso y disfrute como escenario de encuentro, en el que las y los habitantes puedan desarrollar sus intereses culturales, económicos y sociales. Entre sus programas se encuentra “Amor por Bogotá”, cuyo objetivo es “Propiciar mayores niveles de convivencia, solidaridad, respeto a las diferencias, sentido de pertenencia e identidad, al igual que una mayor articulación, confianza, respeto y comunicación con las instituciones públicas mediante la implementación de políticas de concientización y cultura ciudadana”. Finalmente, en el séptimo “objetivo estructurante”, Finanzas Sostenibles, se encuentra la estrategia de “Promover comportamientos, actitudes y valores para una cultura tributaria” (Secretaría General, 2011, p. 13).

Víctor Manuel Rodríguez sostiene que el Plan incorporó el tema cultural a los distintos objetivos estructurantes “tanto al ubicar los derechos culturales como fundamentales para la construcción de una ciudad de derechos, como al articular lo cultural en la creación de oportunidades para ejercer el derecho a la ciudad. El Programa Amor por Bogotá desarrolla acciones diversas para promover transformaciones culturales necesarias para la ciudad en términos de convivencia, movilidad, hábitat y ambiente, entre otros aspectos, con variedad de enfoques al abordar la relación entre cultura y ciudad y cultura y gobierno” (2009, p. 103).

Fernando Guzmán, director del Programa Amor por Bogotá, señala que:

“El objetivo estructurante Derecho a la Ciudad se propone construir con la gente y para la gente una ciudad positiva, como escenario de las actividades humanas, en las que el ordenamiento territorial promueva el desarrollo integral, equitativo y ambientalmente sostenible y permita el efectivo disfrute de los derechos, para lo cual se desarrollarán acciones que dignifiquen el hábitat, hagan más eficiente la movilidad, generen condiciones de reconciliación, convivencia, paz y seguridad, y promuevan la identidad, el reconocimiento de la diversidad y el diálogo intercultural, con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente”. (2009, p. 234)

En este sentido:

“El Programa Amor por Bogotá, busca consolidar la cultura ciudadana, entendiéndola como el sistema de valores, prácticas y normas mínimas de comportamiento y acción colectiva, que son compartidas y legitimadas socialmente porque permiten la convivencia, la solidaridad y respeto por el otro, así como el disfrute sostenible de los bienes colectivos. Su objetivo es fortalecer las relaciones

entre ciudadanos y de estos con el gobierno, mediante la autorregulación y la corresponsabilidad, la mayor legitimidad institucional, y de manera especial, mediante el estímulo de los sentimientos de afecto y respeto mutuo entre los ciudadanos y su ciudad, buscando mejorar la calidad de las relaciones entre los ciudadanos y de estos con su ciudad. El Programa Amor por Bogotá, no sólo concibe a los bogotanos en su dimensión de ciudadanos sujetos de derechos y deberes, sino también en su dimensión humana, que orienta y regula sus comportamientos y relaciones con los otros y el entorno, mediante emociones o sentimientos positivos o negativos. Se pretende redimensionar las relaciones entre los ciudadanos, la Administración y la policía, desde una visión humana en donde el componente emocional se convierte en un aspecto transversal e indispensable, para generar bienestar colectivo y mejorar la calidad de la convivencia en la ciudad”. (Guzmán, 2009, p. 234)

A este propósito, se consolidan cuatro ejes:

“Culturas de Paz: En este eje se enmarca el conjunto de acciones destinadas al cambio cultural en materia de convivencia pacífica de los y las ciudadanas de Bogotá, en el que se prevé intervenir los principales escenarios de conflicto que alteran la convivencia en la ciudad: las parejas, las familias, los escenarios comunitarios y los escenarios generados como consecuencia del conflicto armado interno. Ciudad Segura: Este eje pretende analizar los modelos de construcción de convivencia mediante la transformación de comportamientos ciudadanos frente al manejo de los conflictos urbanos, para prevenir las violencias y los delitos. Adicionalmente, busca generar cambios en las percepciones y las actitudes de las y los ciudadanos frente a poblaciones particularmente vulnerables a la violencia, tales como jóvenes, población LGBT y etnias, fomentando las buenas prácticas de convivencia, de reconocimiento y respeto de la diversidad y fortaleciendo la afirmación identitaria de Bogotá. Ciudadanía Activa: En este eje se enmarca el conjunto de acciones destinadas al cambio cultural para el fomento de las capacidades, la autonomía, la identidad cultural de los y las habitantes de la ciudad, fortaleciendo la construcción de proyectos individuales y colectivos de vida, de organización social y comunitaria y de empoderamiento en derechos de los y las ciudadanas. Culturas Cívicas: En este eje se promueve un conjunto de acciones destinadas a impulsar el cambio cultural para propiciar la interiorización y el cumplimiento de las reglas de convivencia, fortalecer el sentido de pertenencia a la ciudad y generar un mayor aprecio por el patrimonio colectivo”. (Guzmán, 2009, pp. 235-236)

- Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” (2012-2015).

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se construye en torno a tres problemas que se consideran estructurales: “a) discriminación y segregación socio-económica y

espacial b) cambio climático, ordenamiento del territorio y densificación y c) fortalecimiento de lo público y participación ciudadana” (Yory, 2012, p. 7).

La cultura ciudadana estará vinculada al tercer problema o eje; a este propósito, se creará la Estrategia de Cultura Democrática. Los objetivos de dicha estrategia, frente a los ejes del Plan fueron:

“a) Frente al Primer Eje: Ampliar y desarrollar las capacidades y las posibilidades de la población y de los funcionarios para superar la segregación y la discriminación. b) Frente al Segundo Eje: Ampliar y desarrollar las capacidades y las posibilidades de la población y de los funcionarios para generar comportamientos sostenibles y sustentables de ordenación y planeación del territorio que permitan enfrentar el cambio climático y superar los factores de segregación socio-espacial c) Frente al Tercer Eje: Ampliar y desarrollar las capacidades y las posibilidades de la población y de los funcionarios para la defensa y fortalecimiento de lo público (Documento “Propuesta de la estrategia de cultura democrática para la ampliación de capacidades políticas y culturales. Tercera Versión”. Las cursivas son nuestras)” (Yory, 2012, p. 26).

De acuerdo con la operacionalización, los retos específicos de cultura democrática frente a los tres ejes del plan de desarrollo Bogotá humana son:

“a) Frente al primer eje: generar y/o fortalecer procesos de visibilización, identificación, inclusión, valoración, autoafirmación, estímulo a la diversidad y a la diferencia, participación y reconocimiento, que propicien, instrumenten y alienten la inclusión social y la atención prioritaria a la población más vulnerable. b) Frente al segundo eje: generar y/o fortalecer procesos de consideración, respeto, cuidado, compromiso y apropiación responsable, que propicien instrumenten y alienten la responsabilidad ambiental, la equidad socio-espacial y la convivencia. c) Frente al tercer eje: generar y/o fortalecer procesos de eficiencia, satisfacción, respeto, autogestión, participación, solidaridad y compromiso que propicien instrumenten y alienten la legitimidad, la apropiación responsable de lo público y el acercamiento entre el estado y la ciudadanía” (Yory, 2012, p. 30).

En este sentido, el reto general de la cultura democrática frente al Plan de desarrollo de la Bogotá Humana es:

“generar y/o fortalecer procesos incluyentes, equitativos, reflexivos, propositivos y comprometidos de participación social, fundamentados en el derecho a la identidad y a la diferencia que, partiendo del fomento y libre derecho al ejercicio de la creatividad y de las capacidades humanas gracias al reconocimiento, valoración y apropiación responsable de lo público y del entorno ambiental en el que éste se inscribe, permita consolidar una Bogotá humana integrada, incluyente, equitativa, responsable y justa gracias a la transformación efectiva entre sus funcionarios y

ciudadanos de consecuentes conocimientos, comportamientos y representaciones” (Yory, 2012, P. 29).

Carlos Mario Yory, en la Operacionalización de la estrategia de cultura democrática: una cultura para la vida, sostendrá que la estrategia de cultura democrática se vincula, en lo fundamental, al primer eje, de manera que la cultura ciudadana, en cierto sentido, se desplaza, como cultura democrática y se convierte en un asunto del sector cultura, a pesar de la transversalidad con que se le connota en la propia operacionalización:

“El Plan de Desarrollo Bogotá Humana tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Busca que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, entre otros. en el eje uno “una ciudad que supera la segregación y la discriminación” (...) Esta intención se materializa en el programa “Ejercicio de las libertades culturales y deportivas” el cual busca reconocer la dimensión específica de la cultura, el arte y el patrimonio, para superar las barreras que limitan las oportunidades para ejercer los derechos culturales y deportivos. El programa promueve el reconocimiento y el despliegue de las prácticas artísticas, culturales, patrimoniales recreativas y deportivas de las diferentes poblaciones y en general para los habitantes de la ciudad, disminuyendo las barreras económicas, sociales, territoriales y mediando ante las barreras culturales que limitan su libre ejercicio y visibilización” (2009, p. 28).