

Estudio de Caso N° 37

---

# **CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFE DE BOGOTA 1995 - 1997**

*Pablo Franky Méndez*

*Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por el autor para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.*

*Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

*Julio 1999*

---



**Universidad de Chile**

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas  
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: [mgpp@dii.uchile.cl](mailto:mgpp@dii.uchile.cl)

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Casilla 86 - D, Santiago - Chile

## RESUMEN EJECUTIVO

En 1995, la administración Mockus (1995/97), de la alcaldía de Santafé de Bogotá D.C., definió como un problema de políticas públicas la disociación entre las rutinas y prácticas cotidianas de los ciudadanos y las normas que regulan esas acciones. Para reducir este divorcio se elaboró el programa Cultura Ciudadana, que busca formar un conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permitieran la convivencia y generaran sentido de pertenencia.

Este estudio busca exponer la gestión en cultura ciudadana como un modelo que puede generar resultados que incidan en una mejor gobernabilidad. Para ello, se examina la gestión del programa, los elementos e instrumentos utilizados para su implementación y se elabora un diagnóstico socioeconómico y demográfico de la ciudad y de los problemas de seguridad ciudadana, identificando los actores políticos y sociales relevantes. Además se elabora un marco teórico acerca de la regulación en la ciudad, basado en los ejes legal, cultural y moral.

Una primera conclusión del estudio es que, con recursos cercanos al 0,7 por ciento del presupuesto anual del Distrito, la administración diseñó proyectos y estrategias que, partiendo de la dinámica cultural de la ciudad y utilizando el juego, el simbolismo y la animación como instrumento de mediación en los procesos de interacción ciudadana, crearon un espacio de identidad entre los habitantes. Además se concluye que las debilidades del programa de Cultura Ciudadana demostraron que las acciones tendientes a generar gobernabilidad deben actuar simultáneamente en los planos de la realidad objetiva y la simbólica.

## I. MARCO TEÓRICO

### 1. LEY, CULTURA Y MORAL

Existen tres sistemas tradicionales de regulación del comportamiento humano: la ley, la cultura y la moral<sup>1</sup>. Lo legalmente permitido está contenido en un conjunto de normas jurídicas expresas, acompañado de mecanismos específicos diseñados para su cumplimiento y apoyado en el monopolio de la coacción material. Lo culturalmente válido corresponde a comportamientos aceptables o deseables, por lo general, vinculados de manera relativa a un medio o contexto social. Lo moralmente válido se delimita mediante juicios y argumentos que la persona formula ante sí o ante otros en uso de su autonomía moral (conciencia).

Los tres sistemas forman parte de la vida corriente de las sociedades contemporáneas y su comprensión está al alcance de todos los actores (ver cuadro N° 1).

**CUADRO 1: SISTEMA DE REGULACIÓN DEL COMPORTAMIENTO HUMANO**

REGULACIÓN	LEGAL	MORAL	CULTURAL
Forma	Explícita, escrita, Vigencia: claramente definida (dónde y cuándo)	Implícita o reflexionada Alcance: vida propia	Explícita, incorporada en actitudes y comportamientos. Vigencia: de acuerdo con el contexto o grupo.
Fuente de autoridad	Voluntad popular, Constitución, ley, actos administrativos	Propia persona. Fuentes: padres, maestros, arte, etc.	Pasado o comunidad. Condición o signo de pertinencia.
Sanción	Castigo previsto expresamente (multa, cárcel)	Culpa, malestar interno, tensión sobre identidad personal	Vergüenza, exclusión, mancha sobre imagen social
Sujeto de aplicación	Autoridad expresamente facultada	Propia conciencia (figuras de autoridades interiorizadas)	Comunidad, sus voceros, sus miembros
Forma de reparación	Cumplimiento de la sanción	Arrepentimiento, propósito de cambio. Logros en tal propósito	Disculpas, perdón, cambio de comportamiento visible
Gratificación	Estímulos tributarios, distinciones	Satisfacción moral. Ampliación del sentido por reflexión y comunicación	Atención, felicitación, tener en cuenta, ampliación del sentido en la comunicación
Invocación central	Derechos	Deberes	Hábitos que presumen derechos, deberes.

<sup>1</sup> Para muchos autores, cultura es un término muy amplio que abarca ley y moral. Sin embargo, aquí interesa la existencia de una regulación cultural que no se reduce ni a la ley ni a la moral, hecho que no es negado por estos.

Estos tres sistemas en ocasiones coinciden y se interceptan. Sin embargo, el divorcio entre ley, moral y cultura es inevitable y, al menos en la modernidad, puede ser interpretado como un factor de renovación de la ley, de la moral de los individuos y de la cultura colectiva.

En general, se puede decir que las personas respetan la ley porque los códigos culturales son compatibles con ella. Los límites que ponen las tradiciones culturales, costumbres y creencias tienden a ser suficientes para mantener las acciones dentro de lo legalmente permitido. Sin embargo, el hecho de que las barreras culturales no sean más exigentes que las jurídicas, permite la existencia de una serie de islotes donde el comportamiento ilegal es culturalmente aceptado, e incluso se pueden dar mecanismos para reproducirlo.

Para reducir estos divorcios, Habermas (1987) propone intensificar la comunicación. También es necesario reforzar la interacción expresiva y estratégica (Mockus, 1994). Ampliar interfaces y flujos para reconstruir el tejido social implica riesgos, pero resulta necesario si se quiere lograr un mínimo de armonía social para asegurar la civilidad de los conflictos.

## **2. CULTURACIUDADANA**

El concepto cultura ciudadana parte del estudio realizado durante los años 60 y 70 por sociólogos franceses, ingleses y norteamericanos. Su propósito era actualizar teorías relativas al concepto de reproducción cultural. Los cambios en los principios básicos de organización de la producción y en las relaciones económicas no producían en forma automática los cambios culturales esperados en los países que exploraron esa posibilidad. Parecía que la reproducción cultural tenía su propia lógica. Aunque esta tesis era a escala macro, a veces se asoció a niveles micro. En el Departamento de Sociología de la Universidad de Londres durante cerca de 20 años se realizaron diversas investigaciones orientadas por el mismo núcleo teórico. Estas mostraron la posible conexión entre el orden cultural global y los mecanismos locales de reproducción cultural.

La regulación cultural tiene una existencia más allá de los individuos particulares, lo que está íntimamente relacionado con la idea de lo colectivo de Durkheim (1895). A ésta se puede añadir la tesis básica de Bernstein (1971) de que no es posible aprender a hablar sin al mismo tiempo reconocer contextos y sus límites.

Se puede concluir que existe una regulación cultural o lo que los antropólogos exploran como sistema de creencias y costumbres. Existe un conjunto de reglas organizadas con diferentes niveles de profundidad que ponen límites y se transmiten de manera implícita de una generación a otra. No hay un orden social sin este tipo de reproducción cultural y es posible que muchos problemas de convivencia tengan su origen en ella.

Por tanto, la cultura ciudadana se entiende como un trasfondo de sentido que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece las reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre ellos y con su entorno, así como las formas de producción, circulación, reconocimiento, apropiación y recepción de ese universo de sentido. Esto implica que en el proceso de formar ciudad es necesario establecer los significados y las reglas de juego comprometidos en esa producción. Estos deben hacer posible que cada ciudadano no sólo se apropie de los diferentes elementos urbanos, sino que desarrolle estrategias para reconocer los diversos entornos y adecuar su comportamiento.

Si en los diferentes contextos urbanos no se establecen o comparten los mismos significados, reglas del juego (legales o convencionales) y mecanismos de sanción, lo más probable es que cada ciudadano desarrolle sus propias estrategias y procedimientos que le permitan reconocer y apropiarse de la ciudad, a partir de su propio sentido común. En la práctica, estos excesos conocidos comúnmente como la **cultura del atajo** son el resultado de los procedimientos *ad hoc* utilizados para tratar de resolver las diferentes situaciones producidas a raíz del crecimiento y la complejidad de la ciudad, como botar la basura en las aceras, no respetar los cruces vehiculares, cruzar la calle en cualquier lugar, sobornar a los funcionarios públicos y aceptar los sobornos, realizar obras públicas sin considerar la seguridad de los peatones, tomarse las aceras (privatización) con todo tipo de equipamiento (rejas, vehículos, puestos ambulantes de

ventas, letreros), subirse o bajarse del transporte público en cualquier lugar, no respetar los paraderos ni los semáforos, o atender a los usuarios de una manera irrespetuosa y discriminatoria.

## II. LA CULTURA CIUDADANA: LA PRIORIDAD DEL PLAN FORMAR CIUDAD

### 1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: LOS COMPORTAMIENTOS

A comienzos del siglo, la mayor fuente de regulación en Santafé de Bogotá eran los patrones sociales tradicionales arraigados en la moral católica y en los incipientes mecanismos de regulación legal. Con el proceso de modernización de la ciudad a partir de 1936, y con la creciente división social del trabajo, esta forma de regulación se debilitó. Al ser aún precarios, contradictorios y arbitrarios los mecanismos legales para regular las relaciones sociales y aplicar justicia, junto con la dificultad del Estado para garantizar el monopolio de las armas por parte del ejército y la policía, se comenzó a desarrollar una fuerte separación entre lo legalmente permitido y los comportamientos cotidianos culturalmente aceptados, asociados a formas de producción y desplazamiento en la ciudad.

A pesar de su debilitamiento, las tradicionales formas de regulación moral han seguido primando sobre las formas legales y culturales asociadas a ese proceso de modernización. Ello se refleja en la aceptación de formas autoritarias para regular las relaciones sociales. En un estudio sobre componentes actitudinales de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo en Bogotá<sup>2</sup>, cerca del 50% de los ciudadanos y las autoridades de policía estuvieron de acuerdo con que las personas de bien se tomen la ley cuando los responsables no adopten las medidas necesarias para proteger la honra de los ciudadanos. Alrededor del 90% de los encuestados también coincidió en que la obediencia y el respeto por la autoridad son las principales virtudes que se deben enseñar a los hijos.

Para fines meramente analíticos, es posible afirmar que en Bogotá se presenta una separación entre los procesos de regulación moral (tradicionales y autoritarios), cultural (individualistas y utilitarias) y legal (en su mayoría, una mezcla de debilidad, contradicción y arbitrariedad), lo que produce la disociación entre las rutinas y prácticas cotidianas y las normas que regulan o establecen ciertos límites a esas acciones. Pero

---

<sup>2</sup> Espinel, M. y Guzmán, T. *Estudio comparativo sobre componentes actitudinales de autoritarismo, intolerancia y conservadurismo en ciudadanos y miembros de la Policía Metropolitana de Santafé de Bogotá, abril-mayo 1997.*

además, esta disociación es asumida desde una postura natural por parte de quienes argumentan y autojustifican su comportamiento.

Es difícil escapar de este tipo de comportamiento, ya que es producto de la percepción cotidiana de un orden social autorreferente, egocéntrico en sus formas y manifestaciones y fruto de la suma utilitaria de las acciones individuales.

Esta disociación trae como consecuencia que las tensiones cotidianas propias de toda ciudad se tornen conflictivas. Ello se acrecienta si se considera que el tejido social en Santafé de Bogotá es resultado de la superposición y yuxtaposición de individualidades sesgadas por una racionalidad utilitaria, basadas en la lógica de la oportunidad (cultura del atajo) y cuya base moral parece ser tradicional, autoritaria y, en muchos casos, excluyente.

En una sociedad urbana donde la mayoría de los encuentros se realiza en el espacio público, este tipo de matriz social se vuelve altamente conflictiva, más aún si quienes materializan la regulación legal (funcionarios públicos, autoridades policiales y judiciales) también exhiben este tipo de racionalidad.

## 2. CULTURA CIUDADANA: COLUMNA VERTEBRAL DEL PLAN FORMAR CIUDAD

A fines de 1994, los habitantes de Santafé de Bogotá eligieron por voto popular a Antanas Mockus<sup>3</sup> como Alcalde Mayor de la ciudad. Su programa de gobierno<sup>4</sup> lo formaban seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional.

<sup>3</sup> *Nació en Bogotá el 25 de marzo de 1952. Es hijo de una pareja de inmigrantes lituanos que llegó a Colombia a mediados de siglo como refugiados de la Segunda Guerra Mundial. Estudió matemáticas en la Universidad de Dijon (Francia, 1972) con una beca del gobierno francés. En 1988 obtuvo un master en filosofía, en la Universidad Nacional de Colombia.*

<sup>4</sup> *En Colombia existe el voto programático para las autoridades departamentales y municipales como mecanismo de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía. La Constitución Política dispone que quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen por mandato el programa presentado por los candidatos al momento de inscribirse, so pena de la revocatoria del mandato.*



La prioridad de cultura ciudadana fue el resultado de entender como un problema de políticas públicas la disociación ya mencionada. En el Plan de Desarrollo Formar Ciudad la cultura ciudadana se definió como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que genera sentido de pertenencia, facilita la convivencia urbana y conduce al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos. Fue la columna vertebral del Plan debido a su relación de doble vía con las otras cinco prioridades.

En materia medioambiental, la Administración identificó que en ausencia de una acción en cultura ciudadana, la adopción de tecnologías limpias dependería exclusivamente de mecanismos administrativos y coercitivos fácilmente corruptibles.

Respecto del espacio público, la Administración señaló que sin la existencia de una cultura ciudadana mínima no habría reglas que se respetasen, ni capacidad para reconocer los lugares en los que éstas debían cumplirse. El espacio público tendía a reducirse a un invento bien intencionado que en la práctica se volvía tierra de nadie.

En cuanto al progreso social, la Administración enfatizó en que si bien era claro que la educación, la salud y el ingreso son factores reconocidos de desarrollo humano, éstos no son suficientes para asegurar una mejor calidad de vida y era indispensable la acción reguladora de la cultura. Parte de la cultura ciudadana se adquiría en la escuela, pero si no había cambios rápidos en la primera, cualquier iniciación escolar se vería crudamente destruida en la experiencia cotidiana de la ciudad. Por tanto, la Administración tenía el deber de mejorar la formación en la escuela y en los espacios de libre acceso.

En lo concerniente a la productividad urbana, el gobierno distrital reseñó que ésta era limitada, debido a las graves deficiencias del transporte y de la infraestructura de servicios. Si se intervenía mejorando la cultura ciudadana podría reducirse el caos en el transporte y promoverse un uso más racional y ambientalmente responsable de los servicios.

En lo pertinente a legitimidad institucional, la Administración observó que los funcionarios públicos son ante todo ciudadanos. Si la intención era formar una ciudad futura deseable, se requería una administración más eficiente, con funcionarios mejor preparados y motivados (Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, 1995). La gestión en cultura ciudadana también debía crear en los funcionarios conciencia del deber, reconocer los límites de sus funciones y de los derechos de los ciudadanos y sensibilizarlos para entender sus necesidades.

Los objetivos generales que se fijó la Administración en cultura ciudadana fueron:

- Aumentar la proporción de la población que acepta y cumple las normas que regulan la convivencia ciudadana.
- Aumentar la proporción de la población que al menos en algunos contextos ayudará a lograr cumplir las normas, a través de medios pacíficos.
- Potenciar la capacidad de los ciudadanos para lograr fines comunes y dirimir conflictos en el marco de una imagen compartida de ciudad.
- Enriquecer las formas de expresión, de comunicación y de interpretación de los habitantes, a través del carácter recreativo y formativo del arte y del deporte.

#### **a) La estrategia**

La estrategia adoptada por la Administración consistió en desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que incidieran de manera directa sobre la forma en que los ciudadanos percibían, reconocían y usaban sus entornos sociales y urbanos, y sobre la forma cómo se relacionaban entre sí reconociendo contextos y respetando las reglas.

La estrategia de intervención debía partir de la propia dinámica cultural bogotana, ya que en el terreno de la cultura ciudadana se han ido instalando paulatinamente los comportamientos o prácticas sociales conflictivos. Allí sería necesario iniciar su modificación para generar prácticas sociales rutinarias. El cambio reflejaría un orden sociocultural donde las normas beneficiaran a casi todos los ciudadanos, en comparación con el costo individual que implicaba no seguirlas.

Lo anterior no quiere decir que las acciones inspiradas en el orden legal o moral debían suprimirse, porque era imposible. Lo que se pretendió fue desarrollar un orden cultural dentro del cual éstas ganaran firmeza y eficacia, en la medida en que adecuadamente contextualizadas se volvieran más significativas y menos arbitrarias para los ciudadanos.

Si estas “reglas del juego” contaban con legitimidad y consenso razonables, era posible esperar que se desarrollaran diferentes mecanismos de presión o de censura colectiva frente a quienes no las seguían (autorregulación). En estas condiciones también podía esperarse que se favorecieran las condiciones de gobernabilidad de la ciudad (autoridad).

La Administración identificó dos aspectos que, al modificarse, podrían facilitar y promover a mediano plazo la solución de muchos problemas: el uso efectivo o apropiación del espacio público y la gestión social de las entidades distritales.

En el espacio público urbano era necesario cambiar los comportamientos ciudadanos que lo deterioran y promueven formas exclusivistas y excluyentes de apropiación que, a su vez, generan permanentemente situaciones conflictivas o de tensión (Espinel, 1996 <sup>c</sup>).

La gestión realizada por los funcionarios públicos era fundamental para que la vida y las actividades urbanas discurrieran de una manera equilibrada, equitativa y sin tanta carga de conflictos y tensiones. No sólo era importante que estuvieran capacitados técnica y administrativamente, sino que orientaran esas competencias hacia una coherente gestión social. Es decir, toda acción debía considerar el contexto sociocultural donde se ejecuta, y prever las consecuencias sobre el espacio público y la vida cotidiana de los ciudadanos.

La estrategia contempló cuatro formas de acción:

- Modificar comportamientos individuales y colectivos reñidos fuertemente con la vida social de la ciudad.
- Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura, y

buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confiera n identidad ciudadana y sentido de pertenencia.

- Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura (la cultura popular y las manifestaciones artísticas) que puedan contribuir a generar sentimientos de pertenencia a la ciudad.
- Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía.

La estrategia definió tres aspectos, las tres A, en los que debía centrarse la gestión:

**Adecuación de contextos:** la cultura ciudadana requiere establecer significados y reglas del juego que hagan posible que cada ciudadano no sólo se apropie de los diferentes elementos urbanos (equipamientos, señales, símbolos, etc.) sino que desarrolle habilidades para reconocer los diferentes entornos y adecuar su comportamiento.

Debido a que los diferentes contextos urbanos no cumplían con esas condiciones, lo habitual era que los ciudadanos desarrollaran sus propias estrategias y procedimientos para reconocer y apropiarse de la ciudad, de acuerdo a su propio sentido común. La Administración consideraba que las normas no se cumplían porque el contexto no favorecía su respeto. Por tanto, la gestión en cultura ciudadana debía modificarlos para su correcta apropiación, identificación, consumo y mantenimiento.

**Autorregulación:** las relaciones que los ciudadanos establecen entre sí y con clases específicas de objetos-lugares del espacio público (paraderos, calles, andenes, teléfonos públicos, etc.) están sometidas a regulaciones legales o convencionales restrictivas y permisivas. Estas pautas de comportamiento, junto a las rutinas ligadas a las normas, constituyen el "orden sociocultural urbano". Este deslinda el espacio urbano en ambientes o contextos específicos y regula las acciones o movimientos posibles. Pero también las relaciones mutuas podrían sostenerse con menos normas o con normas diferentes.

En este sentido, muchas infracciones son compatibles con el mantenimiento de ese orden sociocultural. La cuestión de cuántas de ellas lo son y cuántas no, es un problema

que sólo se resuelve en la práctica del vivir en la ciudad. Lo que interesa es que esas normas (pocas o muchas) beneficien a casi todos los ciudadanos en forma equitativa, en comparación con el costo individual (consecuencias) que implicaría no seguirlas. Por tanto, la autorregulación es la manera en que un ciudadano le dice a otro, en forma explícita, que cumpla las reglas de comportamiento social. También comprende el proceso social mediante el cual el individuo descubre un cumplimiento universal de reglas y, por consiguiente, se siente mal incumpléndolas (Bromberg en entrevista a Rev. Cuadernos de la Capital, 1998). La Administración proyectó que si sus acciones generaban autorregulación podría cumplir con los objetivos propuestos.

**Autoridad:** el cumplimiento de estos aspectos debía ir acompañado de una nueva cultura institucional, una mejoría de la calidad de la administración y la generación de credibilidad de los ciudadanos en las instituciones, con el propósito de fortalecer la legitimidad institucional. En realidad, lo que se buscaba era que la acción de la Administración tendiera a crear condiciones de gobernabilidad.

### 3. IMPLEMENTACIÓN

La estructura de Cultura Ciudadana estaba formada por seis grupos de acción diseñados de acuerdo con las prioridades del Plan de Desarrollo Formar Ciudad, además de tres grupos de apoyo que debían sustentar técnicamente la labor de los primeros (comunicación-animación, investigación-diseño, relaciones-participación). Para el desarrollo de la estrategia se establecieron objetivos más específicos, acordes con la actividad de cada uno de campos de acción:

**CUADRO 1:**

CAMPOS DE ACCIÓN	OBJETIVOS
<b>EN TRÁNSITO Y TRANSPORTE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover entre conductores, pasajeros y peatones la comprensión, el seguimiento, el cumplimiento y el respeto de las normas de tránsito.</li> <li>• Modificar aquellos comportamientos de conductores, pasajeros y peatones que afectan el flujo vehicular, promueven situaciones conflictivas y formas privadas de apropiación de los andenes y las calzadas por parte de los vehículos.</li> </ul>	<p>Cruces escolares                      Cruces y cruzar la calle                      Taxis "caballeros de la cebrá"                      Parqueo                      Puentes peatonales                      Puntos negros                      Uno a uno                      Troncales y uso de paraderos</p>
<b>EN ESPACIO PÚBLICO Y CONTEXTOS DE SOCIALIZACIÓN</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover un uso y un consumo adecuados y una apropiación colectiva del espacio urbano, evitando su deterioro, estimulando su mantenimiento y cuidado por parte de los ciudadanos y los funcionarios, desde una perspectiva cultural, estética y ambiental.</li> <li>• Promover el adecuado diseño del mobiliario público urbano y de la señalización urbana, incluyendo placas esquineras y nomenclatura.</li> <li>• Impulsar el desarrollo del Plan Distrital del Espacio Público.</li> <li>• Promover e impulsar la construcción y adecuación de centros culturales locales y metropolitanos que estimulen y fomenten la creación, el desarrollo y la difusión de las diferentes expresiones y ofertas culturales de la ciudad.</li> <li>• Promover la descontaminación visual y auditiva del espacio público de la ciudad.</li> <li>• Promover entre los ciudadanos el cuidado y mantenimiento de andenes, separadores centrales de las calles y de zonas verdes de la ciudad.</li> </ul>	<p>"Llegó Margarita"                      Adopción de parque barriales                      Flora, flores y olores para la ciudad                      Política general de espacio público y mobiliario urbano.</p>

<b>EN CONSTRUCCIÓN DE IMAGEN DE CIUDAD</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar y participar en la creación y operación del Canal Regional de Santa Fe de Bogotá.</li> <li>• Promover el uso nocturno de la ciudad.</li> <li>• Promover diferentes formas de comunicación y de expresión estéticas y plásticas que contribuyan a la construcción de una imagen de ciudad compartida por los ciudadanos.</li> <li>• Promover entre los jóvenes de Santa Fe de Bogotá el desarrollo de formas comunicación urbana, a través de los distintos medios de expresión artísticos, estéticos y literarios.</li> </ul>	Arte para Bogotá Fortalecimiento del Museo de Desarrollo Urbano Mapa de Bogotá Murales urbanos Noche de paz-noche de rock, Noche de paz-noche de rap Noches zanahorias Producciones de radio y televisión Rap&Roll Recorridos urbanos Revista distrital para jóvenes Septimazo y otros bulevares Tú, Bogotá y Yo
<b>EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la generación, seguimiento y cumplimiento de reglas mínimas de convivencia urbana, a través de la construcción colectiva de un código de convivencia urbana.</li> <li>• Promover la resolución pacífica de conflictos entre los ciudadanos, al menos en algunos contextos, a través de la utilización de estrategias simbólico-expresivas.</li> <li>• Contribuir con el mejoramiento de las condiciones de seguridad de la ciudad a través del mejoramiento del servicio público de policía relacionado con la regulación de la convivencia ciudadana.</li> <li>• Contribuir con el mejoramiento de la relación entre los agentes de la Policía Metropolitana de Santa Fe de Bogotá y la ciudadanía, a través del mejoramiento de los procedimientos y de las estrategias de policía relacionados con su capacidad de mediación de conflictos.</li> </ul>	Reglas para convivir (semilleros de convivencia)  Jornadas de conciliación (día RE)  Jornadas de vacunación contra la violencia  Formación de formadores: escuela cívica con la Policía Metropolitana

<b>EN SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar aquellos comportamientos ciudadanos que contribuyen con la suciedad de lugares públicos, en particular en aquellos contextos urbanos donde existe tendencia a la acumulación de basura.</li> <li>• Promover el uso racional de los servicios públicos, particularmente agua y energía eléctrica, así como la normalización de los usuarios de estos servicios.</li> <li>• Promover la recuperación ambiental de humedales, caños y rondas de los ríos de la ciudad.</li> </ul>	<p>Botaderos Escombros Plazas de mercado Zonas comerciales Parque Metropolitano</p>
<b>EN LA RELACIÓN FUNCIONARIOS-CIUDADANOS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calificación de los funcionarios públicos de las localidades y de la administración central relacionados con el área de servicios y administración intermedia a través de procesos de capacitación y de la generación de lugares neutros.</li> <li>• Promover la adecuación funcional y estética de los espacios en los cuales interactúan los ciudadanos con los funcionarios.</li> <li>• Promover la participación del funcionario de la Administración Distrital en la generación de alternativas de gestión urbana.</li> <li>• Contribuir a la descentralización y descongestión de la Administración Distrital a través del uso de sistemas de información y de telemática por parte de ciudadanos y funcionarios.</li> <li>• Promover el mejoramiento de la información que tienen los ciudadanos sobre las entidades distritales relacionadas con su misión, visión, objetivos y servicios que ofrecen.</li> <li>• Contribuir con el desarrollo y difusión de estándares de cumplimiento de los servicios prestados a los ciudadanos por las entidades públicas del Distrito.</li> <li>• Contribuir con el mejoramiento de la información a los ciudadanos relacionada con obras civiles en el espacio público y mejorar la relación entre los trabajadores de cuadrillas y los ciudadanos directa o indirectamente afectados por esas obras.</li> <li>• Contribuir con el mejoramiento de las condiciones del servicio en las comisarías de familia e inspecciones de policía.</li> </ul>	<p>Barandas (Inspecciones de Policía, Comisarías de Familia) Formación de gestores urbanos ("Cada funcionario un Alcalde") Cuadrillas Capacitación por correspondencia interna Sistema de Información del Distrito Ventanillas (CADES) Agentes de tránsito.</p>



El grupo de investigación estaba encargado del diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de cada campo de acción, junto con el apoyo teórico y metodológico <sup>5</sup>. El grupo de comunicación-animación buscaba generar movimiento alrededor de los proyectos de cultura ciudadana con un enfoque lúdico. Se trataba de llamar la atención de las personas y sensibilizarlas frente a una norma, a través de juegos sin reglas preestablecidas. El grupo relación-participación buscaba que los ciudadanos intervinieran en las acciones colectivas para desarrollar y potenciar formas de decisión concertadas, relacionadas con el patrimonio común, los servicios públicos y los procedimientos que siguen la Administración Distrital y Local.

---

<sup>5</sup> *Esta labor dio lugar a la creación y puesta en marcha del Observatorio de Cultura Urbana de Santafé de Bogotá, que pretendía apoyar a la Administración Distrital y a las entidades distritales con información que les permitieran orientar sus proyectos de una manera más contextualizada con la realidad ciudadana.*

### III. LA GESTIÓN EN CULTURA CIUDADANA COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA ORIENTADA A PRODUCIR GOBERNABILIDAD

Este capítulo presenta el análisis del Programa de Cultura Ciudadana, a partir del modelo expuesto por Campero (1997) sobre los procesos que deben considerarse en la producción de toda política pública orientada a producir resultados de gobernabilidad.

#### 1. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Se analiza el contexto sociopolítico para entender la situación de los actores sociales durante la vigencia del Programa Cultura Ciudadana. Es necesario comprender el ánimo de la sociedad, identificar las fuerzas que pueden expresar dicho estado y reconocer los poderes fácticos.

##### ***a) La elección del Alcalde Mockus***

La Constitución de 1991 le otorga a Santafé de Bogotá un estatuto y una categoría diferentes de los demás municipios del país, debido a los problemas de gobernabilidad generados por su transformación en gran metrópolis (Mosca, 1994). Con anterioridad a la norma, ni las autoridades ni los ciudadanos disponían de instrumentos adecuados para manejar la ciudad o para anticiparse en la solución de sus problemas.

Durante el período 1992-1995, la gestión del alcalde antecesor, Jaime Castro, se dirigió a revertir el déficit financiero y sanear la deuda pública más grande del país. Haciendo uso del nuevo estatuto, Castro logró triplicar los ingresos tributarios, renegociar la deuda y entregar el Distrito con superávit. Esta destacada tarea tuvo poco impacto en el ciudadano común, que solicitaba una pronta respuesta a las difíciles condiciones de convivencia que experimentaba. A la vez, en el país existía una profunda crisis de gobernabilidad originada por el cuestionamiento de la elección presidencial de Ernesto Samper (1994). El descubrimiento de dineros provenientes de actividades ilícitas en su campaña, derivó en un problema de legitimidad que debilitó a las instituciones frente a intereses clientelistas y les hizo perder credibilidad ante los ciudadanos. A la vez, se produjo un mayor influjo del poder económico sobre el poder político, que incrementó el fenómeno de la corrupción.

A fines de 1994 el desprestigio de los partidos tradicionales y el escepticismo creciente en las autoridades para solucionar sus demandas ciudadanas, dio lugar a la elección de Antanas Mockus, candidato independiente, académico reconocido y ex rector de la Universidad Nacional de Colombia. Su popularidad se había generado a partir de actos irreverentes que protagonizó en enfrentamientos con los estudiantes mientras era rector.

La propuesta de Mockus fue al estilo Kennedy (no pregunte qué puede hacer su país por usted, sino qué puede hacer usted por su país), ya que la solución de muchos de los problemas de la ciudad se encontraba en los mismos habitantes. Su oferta se dirigió a modificar la dinámica cultural de la ciudad incidiendo sobre ciertas actitudes, comportamientos y costumbres negativas arraigadas en los ciudadanos.

Bogotá no era ajena al fenómeno actual de la crisis de la política (Lechner, 1997): apatía por el proceso democrático y pérdida de confianza popular que no encuentra refugio en los partidos políticos. Era predecible que el estilo novedoso de Mockus triunfara sin mayor obstáculo. Existió una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984) que podría haber sido utilizada por cualquiera otra propuesta que rompiera con el esquema político tradicional y que influyera en el imaginario colectivo respecto de unas expectativas comunes.

### ***b) Inicio y desarrollo del Programa***

La Alcaldía intentó hacer visible la diferencia de su estilo de gestión frente al Gobierno Nacional, proyectando la ética pública como un valor a rescatar. Ese fuerte contraste se convirtió en la energía que movilizó la gestión o, mejor dicho, la imagen de la gestión Mockus. Esta diferenciación de estilo llevó a que se diera un nuevo esquema de relación con la Nación, marcado por la independencia política y económica del Distrito.

La mayoría de las expectativas de los habitantes de Santafé de Bogotá se centró en el Programa de Cultura Ciudadana, no sólo por su aparente novedad, sino porque el mismo Mockus fue muy cauto para no generar expectativas sobre los problemas que no podían ser resueltos o solucionados de manera satisfactoria durante los tres años de su mandato.

La gestión pretendió dar plena preeminencia al programa de gobierno ofrecido a los electores. Pero muchos depositaron más sus expectativas en la imagen proyectada por el Alcalde que en su plan lo cual generó confusión y perplejidad a la hora de contrastar esa imagen con las acciones realizadas. Además, muchas de estas acciones fueron frenadas por el lastre de la Administración, los problemas acumulados de la ciudad y los imaginarios fatalistas arraigados entre los ciudadanos.

El Programa de Cultura Ciudadana fue lo único que se ofreció a la ciudadanía como el significante que caracterizaría a esa Administración. Al comienzo, generó muchas expectativas, aunque no se conociese su significado ni mucho menos su contenido. El uso de los recursos simbólicos o simplemente de los símbolos y de los juegos ciudadanos para administrar la ciudad, llamaban por sí solos la atención de la mayoría de los habitantes (Downs, 1972) y generó un entusiasmo eufórico por resolver los problemas de la ciudad o hacer algo efectivo en el corto plazo.

### ***c) La renuncia de Mockus y la designación de Paul Bromberg***

La popularidad a escala nacional del Alcalde Mockus y la proximidad de las elecciones presidenciales motivaron su renuncia al cargo para aspirar a la máxima investidura del Estado. Esto produjo sentimientos de frustración entre funcionarios y ciudadanos. Se dio la impresión de falta de compromiso con la ciudad y un uso de la gestión con afanes electoralistas.

Como el período de gobierno se encontraba bastante avanzado, la elección del sucesor se hizo por un Decreto Presidencial, a partir de una terna enviada por Mockus. La designación de Paul Bromberg<sup>6</sup> para completar el período obedeció a que era el más indicado para asegurar la continuidad de la gestión iniciada, dada su estrecha vinculación con Mockus y su desempeño como gerente del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT).

---

<sup>6</sup> *Nació en Santafé de Bogotá en 1952. Estudió física en la Universidad Nacional de Colombia (1976), obtuvo un posgrado en física en la misma Universidad (1981) y un master en estudios interdisciplinarios en la Universidad de British Columbia (Canadá, 1991). Se desempeñó como Secretario General de la Universidad Nacional mientras Mockus ejerció la Rectoría y como Gerente del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) antes de asumir la Alcaldía de Santafé de Bogotá.*

Bromberg era un total desconocido para los ciudadanos. Su estilo de hacer política, en alguna medida opuesta a la de Mockus, hizo que la gestión en Cultura Ciudadana perdiera convocatoria.

## 2. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES RELEVANTES

A continuación se identifican los actores relevantes en relación con los objetivos generales y sus objetivos dogmáticos, y se incorpora la negociación como determinante de un acuerdo legítimo que permita la gobernabilidad.

### *a) El liderazgo de Mockus*

Mockus fue un empresario de asuntos públicos (Eyestone, 1978). Con frecuencia desempeñó un papel crucial en las actividades de apoyo y en la canalización de propuestas de la Administración hacia la ciudadanía. Su estilo de hacer política fue influenciado por su propio modo de vida. El mismo se define como apolítico, aunque posee un gran manejo de imagen (Rev. Dinero, 1998). A pesar de no contar con el respaldo de un partido político, ni recibir apoyo individual de dirigentes clientelistas, ni contar con listas para el Concejo Municipal o publicidad<sup>7</sup> su elección superó a su más inmediato contendor por más del doble de la votación. Su campaña costó unos US\$ 5 mil, y el 80% fue utilizado para comprar unas pirinolas<sup>8</sup> con las lecturas "todos ponen" y "todos toman".

Esta diferencia personal que exaltó la independencia, la solidez intelectual, la irreverencia, la informalidad y la honestidad le otorgó a su gobierno la credibilidad y legitimidad necesaria para sortear la mayoría de los obstáculos. La búsqueda de independencia del poder central, de la policía, los sindicatos, las asociaciones de industriales, los comerciantes y los medios de comunicación constituyó una característica de su Administración.

---

<sup>7</sup> Esta campaña, conocida como la de "la no p" (no propaganda, no publicidad, no política y no promesas) obtuvo 492 mil votos.

<sup>8</sup> La pirinola es una especie de trompo de siete caras planas que al terminar de girar impone una obligación o da una prebenda al jugador, de acuerdo con la lectura de la cara superior.

### ***b) La Administración versus el Concejo Municipal***

El Plan Formar Ciudad trajo los primeros conflictos de la Administración con el Concejo Municipal. En el pasado, la inclusión de proyectos o programas por parte de los concejales significaba, de cierta manera, la repartición de cuotas burocráticas en las entidades del Distrito. El estilo apolítico impuesto por Mockus lo llevó a conservar su autonomía. Apoyándose en la obligatoriedad programática del mandato se negó a realizar transacciones con el Concejo Municipal. Vencidos los términos para su aprobación, el Alcalde decidió promulgar por medio de un decreto el Plan de Desarrollo Formar Ciudad.

Desde el principio, Mockus intentó minimizar el poder del Concejo, potenciando la idea de fortalecer la capacidad de la sociedad civil para participar como grupo mayoritario de presión en beneficio colectivo de la ciudad. En materia de convocatoria, el Concejo se encontraba en una situación muy inferior frente al Alcalde, ya que la mayoría de los concejales habían sido electos por alrededor de 7 mil votos. Sin embargo, el menosprecio por el Concejo trajo consecuencias negativas cuando la Administración propuso proyectos. El programa de gobierno no se tradujo en una agenda conjunta, sino que la Alcaldía intentó desenvolverse independientemente con los elementos normativos que disponía. Al igual que en las relaciones con el Gobierno Nacional y el Congreso, tal vez existió una deficiencia en los asesores del Distrito, que no previeron los vacíos legales que enfrentaría el Plan de Desarrollo Formar Ciudad.

En estas condiciones, Cultura Ciudadana siempre estuvo ubicada en el centro de las críticas y de los comentarios de algunos sectores del Concejo de Bogotá y de los medios de comunicación. Además, la renuncia de Mockus activó las alarmas de sectores políticos y empresariales que no estaban interesados en que éste llegara a la primera magistratura, por lo que el Programa Cultura Ciudadana fue nuevamente blanco de críticas.

### ***c) Las relaciones con los grupos de interés particular***

El éxito de la gestión en Cultura Ciudadana respecto a los grupos de interés particular en gran medida dependió de la capacidad para establecer un proceso de negociación exitoso, implícito o explícito, que cumpliera con las siguientes reglas:

- Satisfacer primero los intereses de los grupos de manera tolerable o aceptable;
- Ser justo en la medida que ninguna de las partes sintiera que se habían aprovechado de ella;
- Establecer mecanismos para que lo acordado se cumpliera;
- Negociar con actores sociales que representaran sectores amplios y permitieran su manejo como conjunto;
- Buscar la continuidad de las relaciones entre las partes.

Dentro de este marco se ubicó la mayoría de las interacciones entre la Administración y los grupos de residentes, constructores, transportadores y empleados públicos. Sin embargo, hubo situaciones en que la Administración adoptó posiciones duras e inflexibles de negociación que afectaron radicalmente a algunos grupos de interés. La prohibición de la venta de pólvora, la Ley Zanahoria o semiseca y la reubicación de los comuneros fueron casos donde se generó un fuerte rechazo de los grupos afectados, a tal nivel que muchos promovieron la revocatoria al mandato del Alcalde.

El éxito de la Administración dependió de la existencia de una serie de elementos que le permitió sortear estos obstáculos, sustentándose en el apoyo social. El primero fue la falta de definición de las acciones de Cultura Ciudadana. Era previsible que en campos de acción como los de Tránsito y Transporte o Ciudadano Funcionario se afectaría a los transportistas, funcionarios públicos o la policía. Sin embargo, en otros campos hubo un total desconocimiento sobre el tipo de acciones que tomaría la Administración, lo que permitió actuar antes que estos grupos pudieran organizarse. El segundo fue que las actuaciones iban acompañadas de un significado pedagógico, que muchas veces era más efectivo que la justificación de la misma medida. El tercero consistió en que muchas de estas acciones se decidieron sobre la base de datos cuantitativos que arrojaba la investigación social, con lo que en el corto plazo se mostraron resultados positivos para la ciudad. Finalmente el cuarto radicó que muchas acciones se tomaron en una época sensible para la opinión pública: la Navidad.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DISPONIBLES

El desarrollo de una política pública implica trasladar recursos tangibles e intangibles para que actúen sobre una institucionalidad. A continuación, se analiza la capacidad del gobierno para operar el Programa de Cultura Ciudadana a través de los instrumentos disponibles.

#### ***a) Cultura Ciudadana: ¿programa o estrategia de gobierno?***

El Distrito no tenía en su estructura una institución que realizara y utilizara la investigación social y cultural como herramienta y criterio básico para la toma de decisiones. También hubo que determinar si Cultura Ciudadana debía ser un programa o una estrategia de gobierno. Para Mockus y algunos asesores, era claro que ésta consistía en una metodología, o políticamente hablando, en una forma de gobierno y no requería de un aparato administrativo permanente, ya que dejaba de existir una vez terminada la Administración. La idea era que el Programa se filtrara en las entidades del Distrito para que se convirtiera en un Procedimiento Operativo Estandarizado (POE). Para otros, el Programa debía ser sustentado en un aparato que asegurara su continuidad, mas allá de la Administración.

Se desecharon alternativas como la instauración de una consejería (que hubiese permitido mayor agilidad en su desarrollo) o la creación de una entidad. En su lugar, fue adscrito al IDCT para fortalecer su aparato administrativo. Finalmente, el Programa involucró las dos perspectivas: funcionó como una forma de gobierno, pero también dejó proyectos constituidos en algunas entidades.

La constitución de una estructura paralela en el IDCT se debió a que su planta de personal exhibía una baja calificación y una indefinición de la relación remuneración-funciones<sup>9</sup>. La mayoría de los funcionarios de Cultura Ciudadana se vinculó mediante contrato de prestación de servicios y provenía de la actividad académica.

---

<sup>9</sup> *La gran mayoría del personal estaba formado por funcionarios operativos en una institución cuya misión era el fomento del arte y la cultura.*



Una vez constituido el grupo de Cultura Ciudadana, éste se convirtió en un espacio creativo. La gestión buscaba ser teórica, metodológica y operativamente coherente, caracterizando así un nuevo estilo de gobierno. Por lo tanto, el grupo fue interdisciplinario: expertos en comunicaciones, en investigación social, en psicología, en animación y en derecho polemizaron a un nivel muy elevado sobre la complejidad y utilidad de teorías y enfoques metodológicos y operacionales para poner en práctica Cultura Ciudadana.

#### ***b) Recursos financieros***

Para la ejecución de la prioridad en Cultura Ciudadana se estableció un presupuesto per cápita promedio de US\$ 5 (al valor de 1995). Aunque fue la primera vez que se asignó un presupuesto tan importante para un programa de convivencia y de imagen de ciudad, la cifra era insignificante comparada con otras prioridades, si se considera que era el eje central del Plan Formar Ciudad.

## **4. TRATAMIENTO DE LA OPINIÓN PÚBLICA**

Este punto analiza el procedimiento mediante el cual la Administración interactuó abiertamente con la sociedad, dando a conocer lo que se estaba haciendo en Cultura Ciudadana. En esta fase, la transparencia en la información es vital para el propósito de gobernabilidad, ya que el gobierno debe ser capaz de expresar lo que quiere y de escuchar a su contraparte, es decir, ser capaz de deliberar en forma pública.

#### ***a) Los problemas de percepción***

El Alcalde proyectó mesura, cautela y reserva frente a las acciones concretas. El solo hecho de plantear la posibilidad de intervenir sobre el curso de la dinámica cultural de una ciudad como Bogotá generó dudas y escepticismo en lo teórico y en lo práctico. En la medida que avanzó su gestión, surgieron cuatro problemas. El primero se refirió a los juegos y rituales propuestos por Mockus, que tuvieron una recepción desigual por parte de los ciudadanos y que se puede explicar por la inexistencia de significados

implícitos semejantes para las partes (el emisor y el receptor). Muchos bogotanos rechazaron los programas porque no entendían las reglas del juego.

El segundo problema se refirió a la inmaterialidad del Programa en comparación con las obras de infraestructura física. Era difícil que pudiese producir el mismo sentido de realidad y de construcción de ciudad. Este aspecto se agravó cuando a los problemas presentados para la aprobación inicial del presupuesto de Cultura Ciudadana se añadieron las demoras que implicó adaptar la ejecución de proyectos de infraestructura al Plan Formar Ciudad.

El tercer problema fue la utilización de un lenguaje muy técnico al interior del grupo de Cultura Ciudadana, que creó barreras a la participación popular y provocó que en ocasiones la implementación fuera considerada como intangible.

El cuarto problema fue vincular el Programa Cultura Ciudadana como columna vertebral del Plan. De algún modo, la percepción del Programa estaba supeditada al éxito de las actividades ejecutadas en las otras prioridades del Plan. En la medida en que las acciones tenían algún grado de impacto positivo sobre la ciudadanía, sus resultados contribuían sinérgicamente con el Programa, pero si eran negativos lo desacreditaban. Si bien la intersectorialidad era fundamental para su buen desarrollo, las acciones institucionales erráticas repercutieron de manera negativa sobre éste.

### ***b) La generación de marcas de información***

Muchas marcas de información<sup>10</sup> se configuraron alrededor de la actividad y la figura del Alcalde Mockus. Su presencia en los eventos volvía atractivas las acciones de Cultura Ciudadana como hechos periodísticos. En contraste, Bromberg tuvo que supeditarse a una estrategia de comunicación. Sin embargo, aquí existió un gran acierto, la creación del Observatorio de Cultura Urbana que publicó periódicamente boletines estadísticos sobre estado de la violencia, la delincuencia, el tránsito y el transporte en la ciudad. Esta información nutrió seria y continuamente a los ciudadanos, medios de comunicación y autoridades sobre el desarrollo del Programa de Cultura Ciudadana. También el

---

<sup>10</sup> Hechos registrados por medios de comunicación masiva.

Observatorio promovió la observación y seguimiento de los fenómenos más significativos, estratégicos y prioritarios de la ciudad, mediante la realización de investigaciones, seminarios, talleres y redes. El Programa de Cultura Ciudadana puso a pensar a los ciudadanos sobre el tema de la ciudad. La producción bibliográfica sobre Santafé de Bogotá originada a raíz del Programa, superó toda la realizada durante sus 460 años de existencia, y se constituyeron cátedras universitarias en múltiples disciplinas sobre la ciudad<sup>11</sup>.

### ***c) Las percepciones***

El grupo de investigaciones generó un sistema de seguimiento en torno a las percepciones. Se podían observar cambios y movimientos para anticipar problemas de gobernabilidad. Apoyándose en encuestas cuantitativas y en observaciones etnográficas, las acciones en Cultura Ciudadana se sostenían o eran modificadas.

La recepción del Programa Cultura Ciudadana fue mejor en los sectores medios de la población, en particular en grupos de estudiantes, empleados o profesionales, ubicados en los estratos socioeconómicos 3 y 4 (medios y medio-altos). Según cifras del Departamento Administrativo de Planeación Distrital representan cerca del 50% de la población de Bogotá y era el más sensible a las estrategias y controles simbólicos, debido a su movilidad socioespacial (de clase y urbana).

Respecto de las percepciones, la encuesta Conocimiento y Evaluación del Programa Cultura Ciudadana elaborada por el Centro Nacional de Consultoría, muestra algunos resultados:

- El 61% de los entrevistados opinó que el proyecto o acción concreta más importante de la última Administración era Cultura Ciudadana.
- Con relación al error más grave cometido durante los últimos tres años, aparecen con los mayores porcentajes “la falta de arreglo en las calles/huecos” (8%) y “la renuncia de Antanas Mockus” (8%).

---

<sup>11</sup> Entre otras en la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Universidad de los Andes, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

- El Programa de Cultura Ciudadana fue descrito por el 47% de los encuestados con la frase “Educar al pueblo para que sea más civilizado” y un 23% lo identificó con “Mejorar la acción de la policía y las autoridades para disminuir la inseguridad en la ciudad”.
- El 45% de los bogotanos entrevistados opinó que el comportamiento de los ciudadanos frente a las normas o reglas de convivencia había mejorado, el 48% que permaneció igual y el 5% que empeoró. Para la presencia de la autoridad en el control de conflictos los resultados son similares: el 40% piensa que había mejorado, el 45% que permaneció igual y el 11% que empeoró.
- La mitad de los bogotanos consideró que durante esta Administración el comportamiento de los ciudadanos mejoró con respecto al cuidado de la ciudad.
- El 68% de los encuestados consideró que su información acerca de los programas y proyectos mejoró, si se compara con otras administraciones.
- La calificación promedio obtenida por el Programa de Cultura Ciudadana en la evaluación general hecha por los bogotanos es 7,0 (escala 1 a 10). Además, el 96% considera que en la nueva Administración este programa debe continuar.

## 5. ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA

En este capítulo anterior se analiza la forma cómo se enlazaron los objetivos generales con las prácticas, es decir, la estrategia utilizada. Para su desarrollo no sólo debe mirarse el *timing* (la oportunidad), sino que también las experiencias pasadas o parecidas.

### a) *Experiencias similares*

El grupo de Cultura Ciudadana tuvo presente que las acciones públicas dirigidas a lograr cambio de hábitos en los ciudadanos no era algo nuevo, y continuamente se citaba el ejemplo clásico de las ciencias sociales, “Popeye, el marino”: durante la Segunda Guerra Mundial, los norteamericanos utilizaron este *comic* para reducir el consumo de carne. El resultado fue una baja de entre 11% y 12% porque las personas prefirieron comer espinacas (Gómez, 1998).

También se citaron los programas nacionales para promover el uso del preservativo, a raíz de la aparición del SIDA, algunas campañas masivas de vacunación infantil y de planificación familiar, y contra el alcoholismo y el tabaquismo, y esfuerzos públicos para cambiar los hábitos de aseo debido al cólera

***b) La definición del problema y el trabajo previo a su definición***

Los problemas de políticas públicas no emergen directamente de las situaciones, sino que son el producto de una interpretación. En este aspecto, los gestores de Cultura Ciudadana reconocieron como problema la poca eficiencia de las vías legales para regular el orden social y cultural reinante en la ciudad. Para la Administración el solo hecho de definir este asunto como un problema de políticas públicas significó aceptar que tenía soluciones posibles (Elder y Cobb, 1984).

El Programa Cultura Ciudadana se propuso como una política de tipo adaptativo (Heinfetz, 1994). En realidad, lo que tenía en mente no era una solución, sino que una idea o propuesta y el ciudadano debía dar la solución. Por lo tanto, se generó una especie de coadministración y corresponsabilidad donde el ciudadano es el sujeto y el agente del éxito de la política.

Esta política se estructuró alrededor de un número reducido de actores que conformaron lo que se conoce como un subsistema de gobierno (Ripley y Franklin, 1984). Por lo general, éstos tienen algunos sesgos y predisposiciones que delimitan las posibles soluciones, ya que en muchas ocasiones buscan autoafirmar su profesionalidad. En esta ocasión, algunos de los elementos de Cultura Ciudadana estuvieron limitados por trabajos previos realizados en materia de política educativa, ya que a principios de los años '90 quienes formaban parte del equipo de Mockus en la Rectoría de la Universidad Nacional participaron en esa discusión.

En ese entonces, el debate se centró en torno al modelo económico que subyacía en el Plan de Apertura Educativo, poco sensible a consideraciones sociológicas, antropológicas y pedagógicas (Mockus, 1994<sup>a</sup>). La propuesta del grupo giró en torno a la llamada formación de anfibios culturales, personas hábiles para desenvolverse en

varios eslabones del sistema educativo, y de enseñar y aprender en contextos ajenos a éste. La expresión "anfibia" tenía su origen en la teoría de la recontextualización de Basil Bernstein (1971), que entiende a la educación como un proceso que toma conocimientos de manera selectiva y jerarquizada desde un contexto para llevarlo a otro. Cada educador es un recontextualizador que sólo alcanza óptima calidad cuando se desempeña con solvencia en el eslabón del que toma el conocimiento que difunde, y cuando es sensible al contexto en que trabaja. Sin buenos recontextualizadores, el conocimiento no circula.

### ***c) El diseño de Cultura Ciudadana y la estructuración del Plan Formar Ciudad***

La estructuración del Plan de Desarrollo Formar Ciudad se opuso a la práctica tradicional de los planes de tipo sectorial. Dejó de estar centrado en las entidades del Distrito y asumió una visión global de los principales problemas de la ciudad, orientando los recursos financieros y administrativos hacia sus principales necesidades.

### ***d) Las tres A***

Las tres A permitieron coordinar el Programa de Cultura Ciudadana. A cada uno de los campos de acción le correspondió un rubro, a cargo de un gerente.

La gestión alrededor de la adecuación de contextos demostró lo poco importante que había sido para la Administración contar con un mobiliario urbano que permitiera la apropiación ciudadana. También se evidenció que la falta de capacidad para llevar a cabo acciones globales en favor de las principales necesidades de la ciudad, demostrada por los problemas que presentó la coordinación interinstitucional.

El concepto de la autorregulación logró crear una especie de reacción en cadena. Para obtenerla, la interacción comunicativa y la animación debieron apoyar la asimilación del comportamiento idóneo y la generación de un sentido de pertenencia que permitiera desarrollar un juicio sobre los demás ciudadanos. Este criterio permitió utilizar con eficiencia los recursos al obligar que las acciones fueran debidamente seleccionadas y focalizadas.

La gestión en torno del concepto autoridad se dirigió a mejorar la relación entre la Administración y la ciudadanía, a través de un criterio pedagógico que, por lo general, marginó el uso de facultades sancionatorias y coercitivas. La Administración visualizó que una política de no tolerancia solamente complicaría más su gobernabilidad. Por el contrario, una política adaptativa desligada del concepto de autoridad le reportaría mayores beneficios.

En este sentido, el uso del comparendo educativo resultó ser adecuado para el cambio de comportamientos y el tránsito hacia la autorregulación ciudadana. La Administración perdió muchos recursos financieros a raíz de las sanciones y multas que dejó de aplicar, pero ganó mucho más en gobernabilidad y legitimidad.

#### ***e) El juego y la animación***

Cultura Ciudadana encontró en estos una forma de influir psicológicamente sobre los ciudadanos para llamar la atención sobre los problemas. Su fuerza no era lo que mostraba explícitamente, sino lo que ocultaba. El juego, máquina de experimentación con el tiempo y el espacio, permitió introducir en la cotidianidad acontecimientos que permitían aumentar la visibilidad de los comportamientos que se pretendían modificar. En un contexto psicológico, el juego llevó a la ciudadanía a aceptar espontáneamente reglas y reconstruir temporalmente instantes perdidos (Velásquez, 1998<sup>b</sup>).

#### ***f) La comunicación y publicidad***

Una de las grandes discusiones que se dieron al interior del grupo de Cultura Ciudadana consistió en si la estrategia comunicacional debía enfatizar más el aspecto interpersonal o el masivo. Estaba claro que no eran excluyentes, sino complementarios. La comunicación interpersonal ofreció su capacidad para mover lo afectivo, llegar de manera directa a sujetos seleccionados como actores de la estrategia y verificar más rápidamente los errores o aciertos de la actuación. Por su parte, la comunicación masiva ofreció la capacidad para impactar grandes grupos de población, proponer imaginarios colectivos y generar imágenes que se aceptaran como verdaderas o ciertas (Gómez, 1998).

La mayor crítica a las campañas comunicativas se derivó de la elección anterior (interpersonal-masivo). Como algunas no tuvieron mayor continuidad pareció que se encontraban desarticuladas y sin posibilidades de generar resultados positivos.

La gran cantidad de emblemas, juegos de palabras y nombres de campañas hizo confusa la información entregada. Si bien es cierto que la falta de una imagen que unificara la gran cantidad de campañas impidió crear referentes compartidos por el Programa, también es verdad que esta multiplicidad de elementos comunicativos adecuados a situaciones particulares permitió que el ciudadano reflexionara con más facilidad sobre comportamientos determinados. Se presentó entonces un *trade off* entre cambio de un comportamiento (lo interpersonal) y la imagen conjunta del Programa (lo masivo), de tal forma que lo que debió observarse era la proporción e intensidad con que esos referentes se asociaban o se desviaban del Programa para lograr un adecuado equilibrio.

De todos modos, es indudable que se crearon referentes que suscitaron cuestionamientos en los bogotanos. Teniendo en cuenta la premura con que debía actuar el Programa por la limitación del período de gobierno, se debería haber diseñado una estructura comunicacional más concreta y agresiva.

### **g) Los resultados**

El impacto del Programa Cultura Ciudadana sólo podrá ser visible en el mediano y largo plazo y dependerá de la dinámica que asuman procesos como la mantención de la adecuación de contextos y la autorregulación de los ciudadanos. Es importante no perder de vista que producir cambios en la actual cultura ciudadana de Bogotá no es a corto plazo.

Sin embargo, entre 1995 y 1997 se dieron algunos cambios tangibles. La tasa anual de homicidios bajó de 72 a 51 por cien mil, disminuyó en dos tercios el número de niños lesionados por pólvora en Navidad y se logró que más de dos tercios de los conductores aprendiera a utilizar el cinturón de seguridad y a respetar las cebras peatonales. Algunas acciones como el desarme voluntario o el ahorro de agua, demostraron la eficacia de una aproximación pedagógica a la gestión urbana. La comunicación



intensificada, el uso de argumentos y símbolos y la generación de confianza en los habitantes permitieron cambiar, en algún grado, hábitos y valores. En el caso de la Ley Zanahoria, los ciudadanos convalidaron la restricción de horario al expendio de bebidas alcohólicas.

## IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para lograr gobernabilidad, los próximos burgomaestres de la ciudad tendrán que considerar -para lograr la gobernabilidad-, el problema de la disociación de las rutinas, mientras: a) afecte a una mayoría considerable de personas; b) no exista una atención sostenida y un esfuerzo permanente en el problema; c) no pierda los aspectos emocionantes que creó en el público la autorregulación y la intervención simbólica y; c) la percepción del costo de la solución sea muy baja en materia económica, de comodidad o de ceder perjuicios (Downs, 1972). En este sentido, la gestión cultural en la ciudad continuará redimensionándose en temas como la cultura ciudadana, entendida no como el programa de un Alcalde, sino como una filosofía de convivencia.

Teniendo en cuenta los procesos que deben considerarse en la producción de toda política pública orientada a producir resultados de gobernabilidad (Campero, 1997), se recomiendan las siguientes acciones para cualquier política pública que apunte a modificar comportamientos ciudadanos:

- Visualizar holísticamente todos los efectos benéficos que podría tener el cambio para generar gobernabilidad.
- Apoyarse en el consenso social de la necesidad del cambio para lograr legitimidad y desarrollar una capacidad negociadora que permita llegar a acuerdos sustentables en el largo plazo.
- Buscar soporte en la investigación social para comprender la realidad del entramado sociocultural y focalizar estratégicamente sus acciones.
- Asumir un costo político debido a la dificultad de materializar cualquier propuesta que actúe en el plano de lo simbólico y a la incertidumbre que representa.
- Contemplar los instrumentos de acción de acuerdo con el contexto cultural donde se apliquen.
- Adoptar acciones (pedagógicas, pecuniarias o culturales) que garanticen y recompensen el cumplimiento del nuevo comportamiento deseado.
- Establecer estrategias de participación que convoquen y comprometan a los ciudadanos en la continuidad de las acciones.

- Realizar un sistema de seguimiento que le permita aprender y corregir los errores, e informar sobre los resultados que se van obteniendo.
- Establecer buenas relaciones con otras instancias gubernativas para contar también con instrumentos jurídicos mas allá de los propios.
- Lograr una adecuada coordinación y compromiso institucional para el logro común de las acciones.
- Dar coherencia a sus campañas comunicacionales en concordancia con objetivos previamente establecidos.
- Contener mecanismos que permitan a la Administración dar ejemplo ante los ciudadanos en la asunción del nuevo comportamiento.

Durante la última década la mayoría de las ciudades latinoamericanas han elaborado planes estratégicos para insertarse competitivamente en la realidad global. Por lo general, dentro de ese marco se proponen acciones públicas para mejorar la eficiencia del gobierno de la ciudad, en contraste con aquéllas que pretenden crear condiciones para que éste se desempeñe con eficacia, legitimidad y respaldo social. Es inútil tratar de mejorar el funcionamiento del gobierno sin garantizar su legalidad, estabilidad y existencia mínima.

Con miras a lograr este equilibrio indispensable para avanzar hacia el desarrollo, el Programa Cultura Ciudadana asumió el reto de construir una ciudad mejor al intervenir sobre su dinámica cultural. Puso en entredicho la concepción, dada por cierta, de que la dinámica cultural cotidiana “apenas puede ser tocada por políticas, o sea, por diseños deliberados de intervención que mediante el empleo de medios eficaces procuran obtener efectos deseados” (Brunner, 1992). Demostró que la acción del Estado en el campo cultural debe ampliar su concepto mas allá de las bellas artes.

Cultura Ciudadana probó que la combinación de recursos simbólicos con estrategias legales puede contribuir a generar formas de regulación entre actores sociales comprometidos en una situación conflictiva. Al aumentar el repertorio de recursos expresivos y de formas de reconocimiento ciudadano a todos los que cumplen ciertas reglas para la convivencia, se promovió paulatinamente la aceptación no sólo de esas normas, sino de los procedimientos cotidianos que garantizaban su cumplimiento.

El esquema de las tres A permitió encauzar esfuerzos hacia los elementos en que se sustenta la gobernabilidad. La adecuación de contextos demostró lo importante que es la existencia de una realidad objetiva para generar interacciones y representaciones sociales de los individuos. La autorregulación trasladó al ciudadano la idea de que si controla su propio comportamiento la ciudad puede mejorar, y fomentó la participación ciudadana, que permitió disminuir asimetrías de información para que la Administración encauce sus políticas hacia las demandas sociales. Dentro de ese contexto, la autorregulación generó una mayor consistencia de las relaciones del gobierno con y entre los actores sociales y creó condiciones para dar respuesta a las demandas o reivindicaciones políticas y sociales, a través de políticas públicas.

La autoridad convirtió a la Administración en un formador de ciudadanos. Se descubrió que definir o informar autoritariamente de manera vertical impide que el ciudadano comprenda muchos hechos de su manera de regular. Este elemento pedagógico y resocializador estableció los consensos necesarios para que el gobierno pudiese cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas. Orientó la gestión hacia el reconocimiento del congénere y a la convivencia desde la aceptación de las diferencias.

Por otra parte, las fallas que tuvo Cultura Ciudadana demostraron la relación existente entre la realidad objetiva y la simbólica. Esto no quiere decir que si no se realizan cambios en esas estructuras objetivas poco o nada se podrá esperar de una intervención en el plano de lo simbólico, ya que la visión e interpretación de los agentes sociales sobre esas estructuras también son un componente ineludible de la realidad del mundo social. Tampoco implica que se puede depender únicamente de las representaciones. Al parecer, las acciones tendientes a generar gobernabilidad deben actuar simultáneamente en los dos planos.

En este sentido, la gobernabilidad básicamente se refiere a la construcción de una relación armónica entre administración y administrados que permita enfocar esfuerzos hacia una visión común de mediano y largo plazo, en lugar de moverse dentro de la contingencia. Este debe ser el objetivo de quienes trabajan las políticas públicas en la realidad latinoamericana.

Este tipo de experiencia pone en evidencia la precariedad del Estado para proponer, explorar y ensayar nuevas formas de hacer políticas públicas, y se relaciona con la debilidad para utilizar nuevos códigos culturales y recursos simbólicos expresivos que permitan enfrentar de manera menos violenta las relaciones cotidianas y establecer reglas mínimas de convivencia generadoras de un cierto sentimiento de identidad y pertenencia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO, OSCAR Y OTROS (1997). *Organización Popular y Desarrollo Urbano en Bogotá*. Universidad Externado de Colombia, Santafé de Bogotá.
- BARCENA, FERNANDO (1997). *El Oficio de la Ciudadanía*. Ediciones Paidós, Barcelona.
- BERNSTEIN, B. (1971). *Class, Codes and Control*. Volumen 1. Routledge and Kegan Paul. London.
- BRUNNER, J. (1992). *América Latina: Cultura y Modernidad*. Editorial Grijalbo, México.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (1998). *La Bogotá que Todos Soñamos*. Resumen del Estudio Monitor de Competitividad para Bogotá 1997. Santafé de Bogotá.
- CASTORIADIS, CORNELIUS (1988). *Los Dominios del Hombre: Las Encrucijadas del Laberinto*. Gedinsa, Barcelona.
- CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, Hábitat (1997). *Un Mundo en Proceso de Urbanización*. Tercer Mundo. Santafé de Bogotá.
- CORPORACIÓN CENTRO DE ESTUDIOS, INVESTIGACIÓN Y COMUNICACIÓN SOCIAL, Ceicos (1998). *El Cruce, Usos y Comportamientos Ciudadanos en el Espacio Público*. Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.
- FRESNEDA, OSCAR (1998). *Índice de Calidad de Vida para Santafé de Bogotá*. Observatorio de Cultura Urbana. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT de Colombia Fescol, Cámara de Comercio de Bogotá (1995). *Las Finanzas del Distrito Capital: Evolución Reciente y Perspectivas*. Cámara de Comercio de Bogotá. Santafé de Bogotá.
- FUNDACIÓN HÁBITAT COLOMBIA (1996). *Memorias del Seminario Especializado Producción, Uso y Consumo de Ciudad*. Santafé de Bogotá.
- HABERMAS, JURGEN (1987). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Taurus, Buenos Aires.
- HEINFETZ, R. (1994). *Leadership Without Easy Answers*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge.

- LECHNER, NORBERT (1995). *Los Patios Interiores de la Democracia. Subjetividad y Política*. Fondo Económico de la Cultura. Santiago de Chile.
- LEFEBVRE, HENRI (1981). *La Producción del Espacio*. Ediciones Anthropos. Barcelona.
- MATURANA, HUMBERTO (1997). *Emociones y Lenguaje en Educación y Política*. Dolmen Ediciones S.A. Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO (1996). *Ciudades y Ciudadanía*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- MOSCA, JUAN (1994). *Jaime Castro: Tres Años de Soledad*. Op. Gráficas. Santafé de Bogotá.
- NIÑO, SOLEDAD Y OTROS (1998). *Territorios del Miedo en Santafé de Bogotá*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- PERGOLIS, JUAN CARLOS Y OTROS (1998). *La Ciudad de los Milagros y las Fiestas*. Tercer Mundo, Observatorio de Cultura Urbana. Santafé de Bogotá.
- SACHS-JEANTET, CÉLINE (1995). *Ciudad y Gestión de las Transformaciones Sociales*-MOST Documentos de debate, N° 2, Unesco.
- SEGOVIA, GUILLERMO (1994). *La Violencia en Santafé de Bogotá*. ECOE Ediciones, Santafé de Bogotá.
- SEGURA, JUAN CARLOS (1995). *Desarrollo Humano y Progreso Social en Santafé de Bogotá*. Santafé de Bogotá: DAPD.
- SONNTAG, HEINZ R. Y NELLY ARENAS (1995) *Lo Global, Lo Local, Lo Híbrido: Aproximaciones a una Discusión que Comienza*. Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST Documentos de Debate N° 6, Unesco.
- VARELA B., EDGAR (1993). *Crisis de la Civilidad en Colombia*. Universidad del Valle. Cali.

### ***Artículos en compilaciones y en revistas académicas y especializadas***

- BARBERO, JOSÉ M. (1998). "Un Nuevo Mapa Cultura", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- BAUTISTA, ENRIQUE (1988). "Mirada Sobre un Dinosaurio: Cultura Organizacional y Burocracia en las Entidades Distritales", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- BONILLA, ROSARIO (1997). "Ingeniería de La Autoridad. Entrevista a Paul Bromberg". *Revista Cuadernos de la Capital* N° 2. ESAP. Santafé de Bogotá.
- CAMACHO, ALVARO. "La Seguridad Ciudadana: Una Aproximación a la Situación de Bogotá", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- CAMPOS, YESID (1998). "Observatorio de Cultura Urbana: Una Experiencia de Observación y de Investigación sobre la Ciudad", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- CUERVO LUIS (1996). "Ciudad y Complejidad: La Magnitud del Reto" en Giraldo, Fabio y Fernando Viviescas (Comp.) *Pensar la Ciudad*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- DEL CASTILLO, MARTA Y OTROS. "Cualificar la Relación Funcionario-Ciudadano". *Revista Cuadernos de la Capital*- N° 2. ESAP. Santafé de Bogotá.
- DOWNS, ANTHONY (1972). "El Ciclo de Atención a los Problemas Sociales" en Aguilar, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (1996)*. Grupo Editorial de Miguel Angel Porrua.
- ELDER, C. Y R. COBB (1984). "Formación de la Agenda", en Aguilar, Luis. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno" (1996)*. Grupo Editorial de Miguel Angel Porrua.
- ESPINEL V., MANUEL (1998). "Y la Cultura Ciudadana Qué?", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.



- FARFÁN MARTÍNEZ, MABEL (1998). Gestión Cultural para que Emerja lo Cotidiano .  
*Revista Cuadernos de la Capital* N° 5, 1998. Santafé de Bogotá.
- GIRALDO, FABIO (1996). "La Ciudad: La Política del Ser" en Giraldo, Fabio y Fernando  
Viviescas (Ed.) *Pensar la Ciudad*. Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá.
- Goffman, Erwin (1979). *Relaciones en Público*. Editorial Alianza. Madrid.
- GÓMEZ GABRIEL (1998). "Comunicación entre Extraños", en Campos, Yesid e Ismael  
Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé  
de Bogotá.
- MOCKUS, ANTANAS (1994<sup>a</sup>). "Anfibios Culturales y Divorcio entre Ley, Moral y  
Cultura" en *Análisis Político*. Instituto de Estudios Internacionales,  
Universidad Nacional de Colombia.
- MOCKUS, ANTANAS (1997). "Cultura, Ciudad y Política", en Campos, Yesid e Ismael  
Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé  
de Bogotá.
- RABOTNITKOF, NORA (1997). "El Espacio Público: Caracterizaciones Teóricas y  
Expectativas Políticas", en *Filosofía Política I*. Ideas Políticas y Movimientos  
Sociales. Editorial Trotta. Madrid.
- SUÁREZ, GABRIEL (1988). "Cultura Ciudadana en el Tránsito. Una Visión Pedagógica  
de Movilidad", en Campos, Yesid e Ismael Ortiz Comp. (1998). *La Ciudad  
Observada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá.
- TOMASSINI, L. (1992). "Estado de Gobernabilidad y Desarrollo". *Revista de Ciencia  
Política*. Vol. XIV. Vol. 1 y 2 Instituto de Ciencia Política de la Pontifica  
Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- VAN METER, D. Y CARL VAN HORN (1975). "El Proceso de Implementación de las  
Políticas Públicas" en Aguilar, Luis. *"La Implementación de las Políticas"  
(1996)*. Grupo Editorial de Miguel Angel Porrua.
- VELÁSQUEZ, ENRIQUE (1995). "Muñecas, Frazaditas y Tarjetas". *Revista Práctica  
Barrial*, N° 16. Santafé de Bogotá.
- VELÁSQUEZ, ENRIQUE (1998<sup>a</sup>). "Pedagogía para la Animación". *Revista Nova &  
Vetera*. N° 31. Santafé de Bogotá.
- VELÁSQUEZ, ENRIQUE (1998<sup>b</sup>). "Ludópolis entre la Cuadrícula y el Laberinto".  
*Revista La Calle* N° 4. Santafé de Bogotá.

## ***Documentos de trabajo***

ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. Decreto 295 de 1995.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Observatorio de Cultura Urbana (1997). Boletín del Observatorio de Cultura Urbana. Vol. I, N° 8. Santafé de Bogotá. D.C.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Observatorio de Cultura Urbana (1997). Red de Investigadores de Cultura Urbana sobre Bogotá, Perspectivas de un Encuentro. Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Santafé de Bogotá D.C.

ALCALDÍA MAYOR DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1997). Formar Ciudad. Balance 1995-1997.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1995). Informe del Sistema de Información Estadística Distrital. Santafé de Bogotá.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1995). Segundo Diagnóstico sobre Santafé de Bogotá.

DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1995). Primer Diagnóstico de las Restricciones de la Ciudad, Fundamento del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1995-1998. Santafé de Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1995). Documento Conpes 2808-Mindesarrollo-DNP: UPRU. "Ciudades y Ciudadanía, La Política Urbana de El Salto Social.

ESPINEL V., MANUEL (1996<sup>a</sup>). "Comportamientos y Cultura Ciudadana: Notas para la Discusión". Documento de Trabajo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Bogotá.

ESPINEL V., MANUEL (1996<sup>b</sup>). "La Puesta en Escena de la Cultura Ciudadana". Documento de Trabajo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.

ESPINEL V., MANUEL (1996<sup>c</sup>). "Marco General para una Discusión". Documento de Trabajo Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.

ESPINEL V., MANUEL (1997). "Representación Política y Cultura Ciudadana: El Caso de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá". Documento de Trabajo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Santafé de Bogotá.

MOCKUS, ANTANAS (1994<sup>b</sup>). Programa de Gobierno Inscrito.

ZORRILLA, HERNANDO (1997). Ensayo Bogotá 2010. Programa de Gestión Tecnológica Universidad de los Andes. Santafé de Bogotá.