

Una trama particular: pedagogía ciudadana, instituciones, proceso histórico y liderazgo; Bogotá 1995-1997*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIV, núm. 4, pp. 11-68

Edgar Yesid Sierra Soler**

RESUMEN

El debate acerca de la educación ciudadana es un tema vigente para la agenda de los gobiernos en las nacientes democracias latinoamericanas. Diversas investigaciones, programas y currículos se han ocupado de este tema. Los esfuerzos se han centrado en el ámbito escolar y, en su mayoría, los trabajos recomiendan el uso de didácticas y la implantación de cierto tipo de gestión escolar. No obstante, el ejercicio ciudadano es una trama que incluye, al menos, representados (ciudadanos), representantes (ciudadanos elegidos) e instituciones. En este sentido, el trabajo que se presenta es un estudio de caso acerca de una urbe (Bogotá-Colombia, 1995-1997), en la que se produjeron importantes transformaciones en los comportamientos ciudadanos, en favor de la convivencia. Gracias a la revisión detallada del proceso se observa que las transformaciones fueron impulsadas por mecanismos pedagógicos implantados por la Alcaldía; sin embargo, estas estrategias se actualizaron en un entorno de profundas transformaciones institucionales y por un tipo de autoridad particular. El argumento es que a la hora de pensar en civismo, ciudadanía, cultura ciudadana (entre otros conceptos semejantes) no sólo debemos ocuparnos de la escuela, sino también es necesario reflexionar acerca de las instituciones, de su legitimidad y de los procesos históricos en los que se ha llevado a cabo el ejercicio ciudadano.

ABSTRACT

The debate about the civic education is an effective topic for the calendar of the governments in the nascent Latin American democracies. Diverse investigations, programs and curriculum have been in charge of this topic. The efforts have been centered in the school environment and various works recommend the use of pedagogy and the installation of certain type of school administration. Nevertheless, the civic exercise is at least a plot that includes represented (citizens), representatives (elected citizens) and institutions. In this sense, the work that is presented is a case study about a city (Bogota-Colombia, 1995-1997) in which important transformations took place in the civic behaviors in favor of the coexistence. Thanks to the detailed revision of the process it is observed that the transformations were impelled by pedagogic mechanisms implanted by the governorship; however these strategies were upgraded in an environment of deep institutional transformations and for a type of particular authority. The argument is that when thinking of civism, citizenship, civic culture (among other similar concepts) we should not only be in charge of the school; it is also necessary to reflection about the institutions, of their genuineness and of the historical processes in those that it has been carried out the civic exercise.

* Este trabajo es una síntesis de la tesis "En busca de la cooperación ciudadana: El caso de Bogotá 1995-1997", presentada para optar al título de Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO, México.

** Investigador del Centro de Estudios Educativos.

INTRODUCCIÓN Y NOTA METODOLÓGICA

En un reciente estudio, Fernando Reimers (2003) afirma que una de las principales tareas de las escuelas en sociedades democráticas es desarrollar competencias en todos los ciudadanos para ser libres, valorar la diversidad, vivir en paz con otras personas y participar competentemente en diversas esferas de la acción social. Las competencias para la participación democrática incluyen destrezas para pensar en los equilibrios entre intereses privados e intereses públicos; comprender la manera como las acciones de los gobernantes electos en la administración de los recursos de los contribuyentes y en la regulación de lo público avanzan en el interés común y la libertad o los obstaculizan; ejercer el derecho al voto de una forma razonada; comunicarse con funcionarios públicos electos o nombrados para exigir transparencia y efectividad en la administración de los recursos públicos; contribuir en campañas políticas; asociarse con otros en el nivel comunitario para avanzar hacia los intereses de la comunidad y protestar cuando sea necesario.

En el mismo artículo, el autor sostiene que en el contexto de emergencia en el que se encuentra buena parte de los países de Latinoamérica es útil mantener el hincapié en el fin de formar ciudadanos democráticos capaces, pensadores independientes y libres, con el objetivo de que los medios que se escojan para enseñar las habilidades básicas (como lectoescritura o ciencias) sirvan también para desarrollar el gusto por las ideas, la confianza en la capacidad de generarlas, el respeto a la diferencia, la valoración de posturas diferentes de la propia, y el conjunto de competencias intra e interpersonales, que configuren una adecuada cultura ciudadana. La idea es que esto debe ser, en mayor medida, atendido en contextos culturales de larga tradición autoritaria. Concluye su trabajo sosteniendo que el desarrollo de competencias para el respeto a la legalidad, a la vida de los demás, a las instituciones, requiere atender tres áreas interrelacionadas: la construcción de ambientes democráticos en la escuela, la inclusión en el currículo de atención a los procesos para el desarrollo de competencias para la convivencia y, finalmente, la atención a los equipos docentes en su trabajo con comunidades, coadministradores y supervisores.

Como se puede observar, está presente la discusión en toda Latinoamérica acerca de la educación cívica, y un ejemplo paradigmático de ello es que en 1999 se reintegró al currículo de secundaria en México la otrora denominada materia de Civismo, bajo la nueva etiqueta de “Formación Cívica y Ética”. La reforma se anunció el 3 de febrero de ese año y la idea fue crear e implantar una nueva asignatura que hiciera hincapié en la formación en valores a través de la educación que brinda el Estado.

La definición usada en lo que se entendería por formación cívica fue:

[...] un proceso de desarrollo personal mediante el cual los individuos introyectan valores, forman concepciones, desarrollan actitudes, asumen prácticas y forman hábitos, adquieren conocimientos y desarrollan habilidades y destrezas que los llevan a concebirse a sí mismos como miembros de la comunidad política y social, a ejercer y hacer valer en el Estado la calidad ciudadana que les otorga la constitución, mediante el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el apego a responsabilidades en el marco de las instituciones políticas y sociales que se ha dado la comunidad en un proceso histórico; además es un proceso en el cual se desarrolla la capacidad de conocer, analizar y evaluar acontecimientos o situaciones de carácter comunitario o público, y a incorporarse de manera activa, informada, comprometida, productiva, responsable y selectiva en acciones y procesos políticos y sociales dirigidos a hacer valer derechos e intereses, o a construir el bienestar colectivo al interior de las diversas comunidades a las que pertenecen, desde el nivel más básico hasta los de alcance nacional e internacional (Programas de Estudio Comentados: 9-10).

A su vez, se define la formación ética

[...] como un proceso de desarrollo humano en el cual se adquiere y se forma un conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que faculta al individuo para conocerse a sí mismo y reconocer a los demás como iguales en dignidad y derechos; también faculta al individuo a reconocer las implicaciones de elegir, de acuerdo con valores, entre diversas opciones, y lo ayuda a asumir responsablemente esas

consecuencias. Aprender a escoger un modo de vida entre los muchos que se abren al ser humano; prepararse para formarse criterios con los cuales ser crítico, más exigente y a la vez más interesado de la propia actuación: saber servirse del diálogo como herramienta para conocer, comprender y actuar, son beneficios que cabe esperar de la formación ética (*ídem*).

De la primera definición llama la atención un fragmento particular: "... un proceso de desarrollo personal por el cual se lleva a los individuos a ejercer y hacer valer en el Estado la calidad ciudadana que les otorga la constitución, mediante el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el apego a responsabilidades en el marco de *las instituciones políticas y sociales* que se ha dado la comunidad en un *proceso histórico*..." (cursivas nuestras); al interior de esta definición aún saltan dos conceptos que han rondado el debate sobre la educación cívica; ellos son: *ciudadanía e instituciones*; una idea más ronda esta definición, la de un *proceso histórico* en el que se han forjado estas instituciones políticas y sociales y la misma ciudadanía.

En este sentido, la formación de ciudadanos se ha constituido en una de las prioridades de los programas de gobierno de los últimos sexenios en México. El currículo ha reflejado, con diferentes énfasis, esta prioridad. La idea capital de la formación cívica y ética se ha centrado en la constitución de sujetos autónomos, que deliberan y acuerdan las normas que los rigen, que se orientan al entendimiento y discuten racionalmente para llegar a consensos (Poveda, 2003: 143).

Sin embargo, Liliana Poveda (2003), en una observación realizada en las aulas durante las sesiones de Formación Cívica y Ética, concluye que respecto al tratamiento de los temas cívicos, en los salones de clase, se presenta un noción prepolítica de la nación, como comunidad de origen integrada en lo geográfico, lo cultural, con énfasis en el sentimiento patrio, pero no en lo político. En contraposición a lo que sucede en los salones de clase y a lo que sugiere el currículo, anota que en palabras de Habermas "la nación se conforma en la *praxis* de ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y comunicación" (Ha-

bermas, 2000: 662, en Poveda, 2003). Otro de los hallazgos de este trabajo fue que, en las aulas, los valores son tomados como objetos por conocer en términos empírico-científicos, y no en términos práctico-morales. Los significados de los valores están predeterminados, no se encuentran sometidos a discusión; la presentación de dilemas morales frente a los cuales los estudiantes tengan que argumentar cómo procederían es prácticamente nula en la mayor parte de los registros que se analizaron. El trabajo termina cuestionando si la asignatura se orienta hacia la formación de sujetos que perpetúan acríticamente los valores, y si no se estaría eludiendo el carácter problemático de la pregunta por el *deber ser* y por los mecanismos para acordarlo en la esfera pública.

Adicionalmente, hasta el momento se han realizado diversos estudios sobre los valores y la educación ciudadana (Barba, 2002; Conde, 1997; Hirsh 2001; Poveda, 2003; Schmelkes; 1996). Todos han abierto puntos de reflexión y señalado caminos por dónde proseguir la investigación. Sin embargo, ni en el currículo, ni en ninguna de las investigaciones se llama la atención sobre dos de los tres elementos fundamentales de la definición que tomamos de lo que se entiende por formación cívica y ética: *instituciones y proceso histórico*. Parece que esta formación se enfoca en constituir ciudadanos, que a grandes rasgos cumplen deberes y poseen derechos, o al menos deberían. Pero, ¿a quién y a qué instituciones le cumplimos?, ¿por qué cumplimos y reclamamos deberes y derechos?, ¿en medio de qué tejido social constituido históricamente ejercemos nuestra ciudadanía?

Apuntando hacia el camino señalado por estas preguntas, este trabajo es un estudio de caso en el que se produjeron importantes transformaciones en los comportamientos ciudadanos durante un periodo muy corto, en una urbe —como muchas de nuestras capitales latinoamericanas— presa de la indiferencia, y en donde el desacato a las más simples normas de convivencia era una constante cotidiana. Lo que se quiere evidenciar en el trabajo es que la metamorfosis se produjo gracias a un mecanismo de “cultura ciudadana” —basado, principalmente, en un elemento pedagógico—, implantado por la administración de la ciudad que buscaba incentivar el acatamiento a la norma, por medio de su comprensión y no como

imposición vacía. No obstante, debemos sumar a esta estrategia un entorno de profunda transformación de las instituciones y un tipo particular de autoridad. La idea es que a la hora de pensar en civismo, ciudadanía, cultura ciudadana, entre otros conceptos semejantes, también debemos pensar en instituciones, en legitimidad, en procesos históricos.

El caso que se observa corresponde a la ciudad de Bogotá y el corte temporal es de 1995 a 1997. Durante este periodo se implementó en la capital de Colombia el plan de gobierno "Formar Ciudad" (Mockus, 1995); las transformaciones en materia de convivencia ciudadana se han tomado como ejemplo en el nivel mundial, y el reconocimiento por parte de los mismos habitantes de la ciudad y de organismos internacionales no se ha hecho esperar.

Algunos de los resultados más destacados de este programa fueron los siguientes: reducción de la tasa de mortalidad anual por homicidio (de 72 a 51 muertes por cada 100 000 habitantes); reducción en más de dos tercios del número de niños lesionados con pólvora durante la época de Navidad; reducción de 20% de la tasa anual de homicidios culposos en accidentes de tránsito (de 25 a 20 por cada 100 000 habitantes); un aumento de 60% en el respeto al cruce peatonal por transeúntes y conductores y el uso del cinturón de seguridad por más de dos tercios de los conductores (Mockus, 2000).

En este sentido, la pregunta que motivó este trabajo fue: ¿Qué explica el cambio en los comportamientos ciudadanos? Dos observaciones acompañaron este cuestionamiento inicial. La primera fue que investigaciones anteriores ya se habían ocupado de este estudio y habían atribuido y explicado el cambio en los comportamientos de los ciudadanos a partir de las estrategias de la administración 1995-1997; estos trabajos observaban las acciones de la administración desde el marco de la gobernabilidad (Méndez, 1999), como una estrategia de comunicación (Peña, 2004), o desde el plano cultural a modo de evaluación (López, 2003); pero en conjunto, los trabajos veían los mecanismos de la administración como dispositivos pedagógicos en favor de evidenciar que, cumplir la norma, siempre iba a ser la mejor opción, así como adherirse a la ley y cumplir con los deberes de buen ciudadano. La segunda observación fue la que definitivamente encauzó este trabajo y muestra-

ba que en los años posteriores al éxito del alcalde Mockus,¹ varios gobernantes de ciudades en Colombia y de otros países del mundo copiaron las estrategias que pretendían incentivar el cambio en los comportamientos ciudadanos en diferentes contextos, sin alcanzar los importantes logros en materia de convivencia a los que se llegó a Bogotá durante el periodo estudiado. Estrategias pedagógicas semejantes se implantaron en ciudades de Centroamérica (de Guatemala y México, principalmente) y en otras urbes intermedias y principales de Colombia, sin dejar de lado algunos intentos en países africanos.

Así, las preguntas centrales cambiaron de dirección y nos llevaron a pensar que la transformación en los comportamientos ciudadanos no solamente obedeció a las estrategias implantadas por la administración, sino que existieron otros factores que intervinieron en el caso particular de Bogotá entre 1995-1997.

El cuestionamiento final fue: ¿De qué manera incidieron en la transformación de los comportamientos ciudadanos las estrategias pedagógicas implantadas por la administración, en un contexto determinado por un tipo particular de ciudadanía, un tipo de autoridad y ciertas reformas institucionales? Se plantearon como preguntas específicas las siguientes: a) ¿qué tipo de ciudadanía responde a una estrategia de gobierno particular dirigida a redireccionar los comportamientos ciudadanos?, b) ¿qué reformas institucionales permiten la implantación del plan de gobierno “Formar ciudad”?, c) ¿a qué tipo de autoridad responden los ciudadanos?, y finalmente, e) ¿cómo funcionan las estrategias de gobierno que buscaban incentivar el cambio en los comportamientos de los habitantes de Bogotá?

De esta manera, identificamos cuatro determinantes específicos del proceso: a) la configuración de un tipo de comportamiento ciudadano y de ciudadanía (caracterización de los actores), b) las reformas institucionales consecuencia de una crisis del sistema de partidos (marco institucional), c) el tipo de autoridad a la que res-

¹ Nació en Bogotá el 25 de marzo de 1952. Es hijo de inmigrantes lituanos, llegados a Colombia tras la Segunda Guerra Mundial. Graduado en matemáticas en la Universidad de Dijon (Francia) gracias a una beca del gobierno francés, hizo una maestría en Filosofía en la Universidad Nacional de Colombia. Llegó a la Alcaldía de Bogotá para ostentar el cargo en el periodo 1995-1997; fue reelegido en el periodo 2000-2003.

ponden los ciudadanos (liderazgo), y d) el mecanismo pedagógico que propuso la administración; todo lo cual convergió, creando una trama particular en el contexto específico de la Bogotá de 1995-1997. Así, la presente investigación se constituye en una contribución a los estudios que han indagado sobre el fenómeno Bogotá pero que han descuidado la observación de los determinantes acerca de los cuales nos ocupamos en este trabajo: instituciones y proceso histórico.

Para responder la pregunta de investigación nos centramos en observar cómo determinadas estrategias en materia de convivencia ciudadana inciden en el cambio en los comportamientos de los habitantes de Bogotá. De esta manera, en la investigación, *el cambio en los comportamientos ciudadanos se constituye en la variable dependiente y las estrategias de la administración en materia de convivencia ciudadana*, en la variable independiente. El análisis de tres variables intervinientes, las cuales conforman un contexto particular, devienen como el aporte de la investigación en cuanto que constituyeron un escenario favorable para la implantación de las estrategias de la administración; estas variables son, respectivamente: a) una ciudadanía que presenta una fuerte creencia en la democracia como forma de gobierno ideal, pero con un altísimo grado de desconfianza frente a los partidos tradicionales y a los políticos que encarnan estos partidos; b) la crisis de los partidos tradicionales que propicia una reforma institucional, la cual permite la apertura del sistema político y, a su vez, la llegada de Mockus a la Alcaldía; y c) un tipo de líder o autoridad a la que responde favorablemente la ciudadanía.

En conjunto, lo que se pretende evidenciar en este trabajo es que las estrategias pedagógicas propuestas por la administración de Bogotá durante 1995-1997, las que buscaban transformar ciertos comportamientos ciudadanos en beneficio de la convivencia ciudadana fueron exitosas y estuvieron inmersas en un cambio profundo de los bogotanos, determinado por una transformación del sistema político y la llegada de un tipo particular de autoridad. Esto nos estaría explicando aunque no del todo, pero sí de manera muy sugerente, por qué no tuvieron el mismo impacto estrategias semejantes implantadas en contextos diferentes. No sólo basta la formación ciudada-

na, la cultura cívica; también cuentan las instituciones y un proceso histórico en el que se inserta este tipo de pedagogía.

El trabajo consta de cuatro partes, las cuales corresponden, cada una, al análisis de las variables anteriormente mencionadas. Finaliza con un apartado de conclusiones que perfilan posibles puertas que abre la investigación frente a trabajos futuros. La primera parte se ocupa de la caracterización de los actores (ciudadanos) y de la manera particular en la que éstos van configurando un tipo de comportamiento que se despliega en la Bogotá de los años noventa, que es la que nos corresponde estudiar. El segundo fragmento maneja un modelo similar al anterior pasando de lo macro a lo micro, pero en lo que concierne a la crisis de los partidos políticos y a la manera en la que ésta se va reflejando en el ámbito local bogotano. La tercera parte se ocupa del tipo de autoridad receptora de la respuesta ciudadana, en el caso particular bogotano de su alcalde Antanas Mockus. La cuarta parte aborda específicamente, las estrategias puntuales de la administración de Bogotá que buscaban incentivar la cooperación entre ciudadanos o como la propia administración lo llamó, la autorregulación. Cada subtítulo inicia con una reflexión teórica que luego será referida al caso particular del que nos ocupamos, la Bogotá de 1995-1997.

A lo largo del presente trabajo se utilizan diversos métodos, quizá el principal es el análisis documental por medio del cual exponemos la historia que nos concierne y relacionamos diversos acontecimientos. Se han revisado desde textos especializados hasta declaraciones sueltas en revistas y periódicos. En este sentido, se han interrelacionado líneas de investigación “duras” y “blandas” (Rothstein, 1996: 156).

No se ha buscado la diversidad metodológica como un fin en sí, pero las inquietudes que dieron vida y las preguntas originales que motivaron el presente documento encauzaron la corriente por este rumbo. Es así que nuestro método pretende reconciliar aspectos inductivos e hipotético-deductivos en la investigación, intentando conformar lo que Bates (2002) llama una *narrativa analítica*. Dentro de esta perspectiva hemos combinado herramientas de la ciencia política y la historia, teniendo en cuenta que los contextos y acontecimientos puntuales pueden aclarar la exposición de un fenómeno;

asimismo, nos pueden clarificar sobre las estrategias de los involucrados, sus preferencias y su relación con los otros elementos de la situación.

Bates (2002) también afirma que una de las claves para realizar este tipo de selecciones es hacer cortes temporales y espaciales particulares que se ocupen de aspectos explicativos relevantes para nuestra investigación. El corte temporal y espacial que se ha determinado para este trabajo es claro (Bogotá 1995-1997) y los desarrollos capitulares se relacionan con ese periodo. Esto, finalmente, es lo que el autor llama narrativas analíticas. En general, el tipo de análisis que adopta nuestra investigación se puede resumir así:

CUADRO 1 Descripción de variables por dimensión e indicadores

<i>Variable</i> <i>Descripción literaria</i>	<i>Dimensiones</i> <i>Descripción literaria</i>	<i>Indicadores</i>
<i>Variable dependiente.</i> Cambio en los comportamientos ciudadanos.	<i>Convivencia ciudadana.</i> Comportamientos en interacciones cotidianas en la ciudad como cruces peatonales, porte de armas y consumo de agua.	Estadísticas que muestran la transformación de los comportamientos entre 1995-1997.
<i>Variable independiente.</i> Estrategias de la administración enfocadas en la convivencia ciudadana.	<i>Convivencia ciudadana.</i> Incentivos que diseñó la Alcaldía para promover el comportamiento acorde con la legalidad. Mecanismo de la "interacción intensificada".	Programa Cultura ciudadana y estrategias puntuales de gobierno.
<i>Variable interviniente.</i> Tipo de ciudadanía con alta disposición a participar y con baja creencia en sus representantes.	<i>Cultura Política.</i> Conjunto de predisposiciones, creencias y sentimientos duraderos y genéricos, en contraposición a las posiciones coyunturales, referidas aquéllas y éstas a cuestiones específicas del sistema político, sus políticas y sus autoridades.	Estadísticas acerca de la Cultura Política en Bogotá basadas en una extensa revisión documental.
<i>Variable interviniente.</i> Reformas institucionales.	<i>Diseño institucional.</i> Creación de mecanismos de regulación formal e informal que buscan la consecución de la apertura del sistema político.	Elección popular de alcaldes, reforma constitucional y Estatuto Orgánico de Bogotá.
<i>Variable interviniente.</i> Tipo de autoridad.	<i>Personalización y Liderazgo político.</i> Entorno que posibilita la personalización del poder y la retroalimentación entre liderazgo percibido y real.	Separación entre Ejecutivo y Legislativo, aceptación ciudadana y ejercicio de gobierno de Mockus.

Finalmente, la diversidad metodológica ha desembocado en la pretensión de exponer los resultados del análisis en la forma de

una narrativa analítica. Esto se traduce, como ya lo hemos advertido, en que nos ocupamos de los acontecimientos, las acciones desplegadas por los protagonistas de la historia que contamos y el contexto en el que transcurre. No obstante, de todo esto se busca extraer una lógica de los sucesos que permite exponerlos y explicar sus resultados (en esta investigación, el cambio en los comportamientos ciudadanos). Nos hemos armado de datos, información, percepciones y principalmente de documentos; partiendo de ello conformamos cierta secuencia que nos posibilita plantear diferentes hipótesis para explicar las razones de por qué las cosas sucedieron de una determinada manera (Bates, 2002).

I. CIUDADANÍA

El lenguaje del ciudadano tiene dos caras. Por una parte, está la de los derechos y la de las inclusiones; por otra, está la de las virtudes y los deberes. La relación del ciudadano con el Estado es la de un circuito cerrado de mutuas responsabilidades, que corresponden a un estatus jurídico pero, sobre todo, y de la misma manera que en el clásico recuento de Marshall (1965), a la construcción en medio de una densa trama de consensos y conflictos de una categoría social que da origen a titularidades y pertenencias. En consonancia con ello, Tilly (1996) ha definido la ciudadanía como: “Una serie continua de transacciones entre personas y agentes de un Estado dado, en el que cada uno tiene derechos y obligaciones demandables únicamente en virtud de la pertenencia a una categoría exclusiva, por nacimiento o naturalización; la relación del agente con el Estado, y no la relación que pueda disfrutar el agente con alguna otra autoridad”. Esta definición parece contener justo las restricciones como para abarcar un amplio número de fenómenos —diversas ciudadanía vividas—, excluyendo a la vez lo suficiente como para que el término delimite aspectos específicos de la vida pública, sin perder su sentido; por ejemplo, el mundo de los favores personales, o el del clientelismo que niega el ejercicio de la ciudadanía.

El rostro (público) de las obligaciones se refiere al ciudadano político, entendiéndolo como el que participa en la toma de decisiones, el que vota en las elecciones, y el que se caracteriza en los estudios

de cultura política; sin embargo, la ciudadanía tiene otra cara (privada): la de los derechos, la del involucramiento en las interacciones cotidianas con sus pares, la de los encuentros cara a cara con otros ciudadanos, la que construye una matriz social en sus regulaciones del día a día, la que se apropia de ciertos modos de actuar culturalmente aceptados. En lo que sigue caracterizaremos los dos rostros de la ciudadanía en Bogotá.

A. El rostro privado

La experiencia de la urbanización de Bogotá —como la de la mayoría de las grandes urbes latinoamericanas— no tiene más allá de 50 o 60 años, apenas una generación, y es posible afirmar que al final del siglo XX se ha interiorizado el sentido y la sensibilidad que se encuentran asociados a la dimensión metropolitana en términos de convivencia, representación y administración. Algunos estudios han puesto en evidencia que la dimensión metropolitana, con referencia a su escala comprensible, genera extrañeza en buena parte de los ciudadanos. Para muchos, las relaciones familiares y barriales cercanas siguen siendo la unidad significativa desde la cual se representa la ciudad (Borja y Castells, 1997; Viviescas, 1996; Gilbert, 1997).

Este sentido de extrañeza y prejuicio frente a la dimensión urbana se encuentra también asociado a los acelerados procesos de urbanización e industrialización a los que ha sido sometida la región. Sumado a lo anterior, existe una desconfianza más cotidiana que es la que genera, por ejemplo, la presencia de un desconocido. Para muchas personas, una de las características de Bogotá es el sentimiento de miedo y desconfianza que se presenta cuando se acerca alguien que no es familiar. Hay que interpretar estos sentimientos de dos maneras. Primero resultan aparentemente obvios y objetivos si tenemos en cuenta que Bogotá, según las estadísticas y comparada con ciudades de más de 4 millones de habitantes, es una de las más violentas del mundo.² Pero, por otra parte, estas impresiones son expresiones subjetivas que pueden estar asociadas a transformaciones aceleradas de cierta base moral de nuestra sociedad. Según el diagnóstico de Manuel Espinel (1995), la expe-

² Para 1995 la tasa de homicidios comunes en Santa Fe de Bogotá fue de 82/100 000 habitantes; en Brasil, 25/100 000; en Panamá, 23/100 000; en México, 21/100 000; en Nicaragua, 17/100 000; en Puerto Rico, 14/100 000; en Estados Unidos, 9/100 000; en Canadá 2/100 000 habitantes (Espinel, 1995).

riencia parece demostrar que hasta cierta época, probablemente a comienzos de siglo, la mayor fuente de regulación tenía que ver con patrones sociales tradicionales arraigados en la moral católica, con incipientes mecanismos de regulación legal. Si se quiere, siguiendo a Durkheim, primaba una regulación basada en la solidaridad mecánica. Las rápidas migraciones campo-ciudad no solamente importaron habitantes, sino que trajeron consigo modos de apropiación de los espacios, que se podrían caracterizar como tradicionales y basados en un tipo de solidaridad mecánica.

Los procesos de urbanización que incluyen modernización y migración campo-ciudad implican importación de modos de vida rural y sus consecuentes maneras de regulación tradicional; esto se combina con la carencia del Estado para garantizar el monopolio legítimo de la fuerza y así delimitar un campo claro de normas de apropiación de la ciudad. Se puede decir que ni la ciudad ni los habitantes de ella estaban preparados para absorber un proceso rápido de urbanización y modernización (Viviescas, 1996). La situación anterior pone en evidencia uno de los problemas que más afecta la vida en Bogotá. Existe una disociación entre las rutinas y prácticas cotidianas y las normas que, se supone, regulan o establecen ciertos límites a esas acciones.

Esta disociación fue documentada por el estudio sobre convivencia ciudadana en Bogotá, realizado en 1995;³ en él se definió que los cuatro temas relevantes para indagar acerca de este aspecto fueron: a) falta de civismo, cooperación, conciencia y liderazgo; b) individualismo; c) áreas o fuentes de problemas en la convivencia ciudadana y d) regulación y sanciones; todos estrechamente ligados con el ejercicio de la ciudadanía.

a) El tema del civismo fue mencionado como un factor importante para considerar cuando se intentan comprender los problemas en la convivencia ciudadana. Se afirma que los habitantes de otras

³ Para citar esta fuente se confirmó la validez estadística de la muestra, su metodología y, además, el autor del presente documento, si bien no hizo observación directa en este sentido, tuvo entrevistas personales con los funcionarios de la Alcaldía de Bogotá que manejan el programa de convivencia ciudadana y encontró que la administración sigue trabajando en el mismo sentido y que ha mantenido observaciones puntuales en cada uno de los temas originales, habiendo controlado las observaciones iniciales, confirmando también su validez y viendo su evolución. Estas observaciones las realizan organismos oficiales especializados como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y organismos independientes como la Fundación Corona (véase Espinel, 1995).

ciudades colombianas diferentes de Bogotá tienen un mejor “comportamiento”, básicamente porque valoran el civismo, son personas que cooperan entre sí y que tienen conciencia de lo que se debe y no se debe hacer para lograr una mejor convivencia. Por el contrario, los habitantes de Bogotá aseguran que quienes viven en esta ciudad no tienen un “buen comportamiento”. No son cooperativos entre sí y no tienen un marco claro de lo que se debe y de lo que no se debe hacer. Dos causas principales se atribuyen a esta falta de cooperación: ausencia de verdaderos bogotanos y problemas inherentes al tamaño de la ciudad (ambas cuestiones atribuibles a los procesos rápidos de migración y a la carencia de un claro sistema de regulación). En los grupos de enfoque la afirmación paradigmática fue: “Todo el mundo llega a Bogotá desde otras ciudades, y quiere ‘sacarle’ beneficios a la ciudad, pero nadie le quiere dar nada”. “Yo me acuerdo que Bogotá tenía 2 millones de habitantes hace pocos años, pero esto se llenó y ahora no lo maneja nadie”.

Otra hipótesis repetida para explicar la falta de civismo y colaboración tiene que ver con el tema de la carencia de liderazgo por parte de los dirigentes en la ciudad: “En la ciudad no hay autoridad, y si no hay autoridad no hay nada”. “En una ciudad tiene que haber un líder, que tiene que hacer regir la normas, pero aquí en Bogotá no hay nada de eso”.

b) En cuanto al individualismo se puede decir que se mencionó reiteradamente y se asoció con un pensamiento egoísta y utilitario de los ciudadanos en su conjunto: “Aquí ya no hay solidaridad; cada uno sólo se preocupa por sí mismo”.

Cuatro factores se clasificaron como las causas de esta situación: 1) la apatía ciudadana (frente a sus dirigentes, principalmente, y frente a los demás ciudadanos: “No vale la pena preocuparse de lo que hacen los demás, porque eso no sirve para nada”); 2) un pensamiento egocéntrico (donde prima la satisfacción de necesidades propias y donde los derechos se exigen, pero no se reconocen los deberes: “A los vendedores ambulantes no deberían molestarnos, porque tenemos derecho a trabajar, ¿o no?”); 3) temor (la agresividad, violencia y los continuos delitos que se observaban en la ciudad generaban temor en muchos de los participantes a las sesiones: “Ya uno no ayuda a nadie por temor a que lo vayan a robar”.

“Hay más temor que falta de solidaridad”); 4) e inmediatez (para la generalidad de los participantes fue evidente que se deben satisfacer las necesidades propias de manera inmediata sin considerar qué pasa con la comunidad, ni de qué manera se podrían lograr mayores beneficios al buscar otras formas alternativas para satisfacer las necesidades de manera rápida: “Uno sale a tomar un *bus* y siempre quiere que le pare ahí mismo, donde uno salió; si pudieran llevarlo a uno hasta la casa mejor”).

c) En cuanto a las áreas o fuentes de problemas en la convivencia ciudadana, los temas mencionados por los participantes de manera espontánea y que se perciben negativamente, se relacionaron con el arrojo indiscriminado de basura a las calles, la apropiación del espacio público por parte del comercio organizado, de las obras públicas y privadas y de los vehículos estacionados por todas partes. En menor medida se habló de los comerciantes ambulantes, aunque parecería que se genera una cierta “comprensión” por cuanto lo perciben como una necesidad de empleo de estas personas.

El tráfico es otro de los puntos que con mayor regularidad se mencionó durante la fase exploratoria. Es evidente que se trata de algo que afecta, en gran medida, la vida cotidiana de todas las personas. Se expresa con gran vehemencia que es un problema importante, frente al cual no se ve clara la responsabilidad personal (la “culpa” es del otro), donde se menciona que factores externos a las personas mismas (como el estado de las vías públicas, por ejemplo) son la causa de los problemas y donde prima el inmediatez (para tomar un autobús fuera del paradero, o para pasar un semáforo sin importar que se obstaculice el tráfico de la otra vía).

También aparecieron las relaciones con los vecinos y se menciona tanto algunos problemas que se tienen con ellos (chismes, fiestas que perturban la calma) como el hecho de que no parece existir unión en el nivel de la comunidad de vecinos. No se tiene amistad con ellos, ni mucho menos parece haber formas de asociación efectivas para actuar como comunidad.

Finalmente, salió a luz el tema de la corrupción y acerca de él se hace mucha referencia al soborno a los funcionarios públicos como una forma de lograr la atención y la solución de los problemas. A la vez, se evidencia que los funcionarios públicos son percibidos

como corruptos, como personas que buscan que el ciudadano les ofrezca dinero para cumplir con su obligación.

d) Como cuarto tema relevante, para cerrar la observación, se habló de la regulación y las sanciones; se concluyó que por la apatía ciudadana y la carencia de un mecanismo claro de regulación social, sea formal o informal, el dispositivo más aceptado por los participantes a los grupos focales sería la autorregulación.

Nos encontramos dentro de un tejido social resultante de la superposición y yuxtaposición de individualidades, cuyas acciones, las más de las veces, están sesgadas por una racionalidad utilitarista, basada en la lógica de la oportunidad y cuyo sustento moral parece ser tradicional, autoritario y en muchos casos excluyente.⁴ En una sociedad urbana, en la cual la mayoría de los encuentros se realizan en el espacio público, particularmente entre desconocidos, este tipo de matriz social se vuelve conflictiva. Manuel Espinel (1995) ha denominado a este tipo de reproducción cultural y apropiación individual de la ciudad, tradicionalismo autoritario e individualismo utilitarista. Cada quien toma un camino propio para usar la ciudad, los bienes públicos se confunden con los privados y los modos de apropiación devienen altamente independientes.

El ejercicio de la ciudadanía se confunde con un afán por buscar el beneficio propio e inmediato, dejando de lado el bien común; los derechos se reclaman pero los deberes no se cumplen; el ejercicio de la ciudadanía, que básicamente es un ejercicio social en el que se intercambian argumentos y razones, se convierte en una acción individual e utilitaria.

B. El rostro público

En cuanto a la conformación de la dimensión política en Bogotá, nos enfocaremos en la explicación cultural, aquella que resalta el papel de la cultura en el desarrollo de lo político y lo económico para los pueblos. Definiremos cultura política como el conjunto de predisposiciones, creencias y sentimientos duraderos y genéricos, en contraposición a las posiciones coyunturales, referidas aquéllas y éstas

⁴ En este punto debemos anotar que, como ya se había mencionado, el proceso de urbanización latinoamericano, y entre ellos el bogotano, produjo fragmentaciones de orden social con relación a la definición de territorios diferenciados socioeconómicamente.

a cuestiones específicas del sistema político, sus políticas y sus autoridades. Algunos ejemplos de cultura política son:

- La creencia de que las autoridades no sirven y, por lo tanto, no vale la pena votar en las elecciones.
- La creencia de que un candidato lo hará muy bien y, por lo tanto, se justifica votar por él o ella en las elecciones.
- Creer que los funcionarios públicos se roban el dinero y, por lo tanto, no pagar los impuestos.
- La seguridad de que las autoridades harán buen uso de los impuestos y, por lo tanto, estar dispuesto a pagar los gravámenes.

Los anteriores ejemplos se pueden enmarcar dentro de lo que se conoce como cultura política. Sin embargo, no todos pertenecen al mismo tipo de cultura política. En algunos casos las creencias y las predisposiciones están en favor del sistema político. Si se cree que las autoridades harán buen uso de los recursos públicos se estará dispuesto a cumplir con los impuestos; si se confía en los candidatos, se les apoyará con votos; si se cree en las instituciones se participará en los canales que ellas hayan dispuesto para ello. Todo esto permitirá un mejor funcionamiento del sistema político. A esta caracterización general se le conoce como cultura democrática y la definición que el Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá le ha asignado es el:

Conjunto de creencias, actitudes, ideales, sentimientos y valores favorables al sistema democrático que predominan en los ciudadanos respecto del sistema político de su país y al papel que ellos desempeñan en ese sistema; conocimiento de las instituciones democráticas, orientación favorable al uso de los procedimientos democráticos, respeto a las decisiones de la mayoría, confianza en las instituciones y las personas, tolerancia a las disidencias, entre los principales aspectos.

Desde esta posición entenderemos que la cultura política es el género y la cultura democrática la especie, siendo esta última la que permite un mejor funcionamiento del sistema político. En este

sentido, la cultura democrática tiene una profunda connotación normativa, es el deber ser de la cultura política.

El estudio de la cultura política de los bogotanos, en cualesquiera de sus enfoques y de los temas que afecten directamente a la cultura democrática en Bogotá, es aún incipiente. Sin embargo, algunos de los hallazgos más importantes de investigaciones⁵ realizadas hasta el momento nos muestran que:

- Los habitantes de la ciudad, no importa su edad, sexo o nivel socioeconómico, revelan, en general, actitudes de respaldo a la democracia como forma de gobierno (Cuéllar, 2000; García y Dávila, 2000; García, 2001: 96-106; IDCT, 2002: 8 y 45; Aljure, González y Mustacato, 1986).
- Se observa en los bogotanos y bogotanas una desconfianza generalizada frente al sistema político en general, pero particularmente frente a los políticos y los partidos (García y Dávila, 2000; García, 2001; IDCT, 2002: 51; Cuéllar, 2000; Perea, 1988; Arturo, 1994; Cortés y Podlesky, 2000).
- Durante la década de los noventa, los sentimientos de identificación partidista de los bogotanos parecen haber sufrido un cambio profundo, mostrando cada vez más una amplia preferencia por la autoidentificación como ciudadanos independientes o sin partido (Lemoine, 1993: 393; Pizano, 2002; Arturo, 1994; Perea, 1998; Cortés y Podlesky, 2000).
- Bogotá se revela como más crítica y democrática que otras ciudades del país (Cuéllar, 2000: 69, 171, 188).

C. Ciudadanía en Bogotá a modo de conclusión inicial

Si repasamos las principales observaciones de los rasgos característicos de la cultura política en Bogotá veremos que, en general, existe un gran respaldo a la democracia como forma de gobierno; sin embargo, se puede evidenciar una desconfianza generalizada frente al sistema político. De hecho, en Bogotá es evidente la renuen-

⁵ Algunos de los estudios que se han revisado son: Peña (1994); Ocampo (1997); Pizano (2001); García y Dávila (2000).

cia histórica a aceptar, como normas de vida urbana, los mandatos de los grupos dirigentes, a pesar de su poder político y económico. Personajes propios, tanto del sector público como del privado, son usualmente objeto de reproche o desconfianza por el reconocimiento de la corrupción que caracteriza su gestión y sus relaciones mutuas. Esto puede estar relacionado, de manera directa, con que el ciudadano bogotano sea “irrespetuoso” e “indisciplinado”, no obedezca las normas de tránsito, evite cumplir las obligaciones tributarias y, en general, trate de burlar aquello que proviene del orden superior de la administración o del poder.

El ejercicio de la ciudadanía tiene que ver y se da al interior de un marco institucional; se relaciona con unos representantes en los que se deposita el poder de la toma de decisiones. Si no se confía plenamente en estos representantes se puede creer que no pagar impuestos es mejor que hacerlo, pero de hecho no cancelar esta obligación. Creer en las instituciones y personas que las encarnan es parte del ejercicio de la ciudadanía. No solamente buenos ciudadanos conforman una sociedad, quienes deciden sobre los deberes también importan.

Si utilizamos la metáfora de lo público y lo privado podemos afirmar que el rostro privado de Bogotá se puede caracterizar como tierra de nadie y de todos. Nadie se preocupa de él pero todos lo habitan; los migrantes y los mismos bogotanos han configurado un modo de apropiación individual de su ciudad, que encuentra sus raíces en modelos de regulación social tradicional importados de los contextos rurales. En el momento en que esos patrones de regulación se tornan insuficientes en el proceso de modernización de la ciudad y son conjugados con la precariedad del Estado para garantizar el uso legítimo de la coacción física, deviene finalmente, para tomar su lugar, como regulador social, una dimensión utilitaria de la ciudad. Este nuevo modo de regulación, más que una causa, es una consecuencia que se desprende de la precariedad y la arbitrariedad de un orden normativo claro que permita regular las relaciones entre quienes habitan la ciudad. En la cotidianidad de Bogotá, los problemas estructurales se vieron compensados con comportamientos individualistas, los cuales se reprodujeron asumiendo una especie de consenso colectivo naturalmente aceptado

y seguido por todos. Sin embargo, esto resultó en que los mecanismos de regulación admitidos cotidianamente no coincidían con la legalidad, ocasionando, de esta manera, un tipo de matriz social conflictiva.

El rostro público de Bogotá no se presenta menos paradójico: una ciudad con ciudadanos que tienen una fuerte creencia en la democracia como forma de gobierno ideal, pero con un altísimo grado de desconfianza frente al sistema político y los partidos tradicionales. Históricamente, Bogotá se ha mostrado contestataria frente a los mandatos de los dirigentes y ha sido plaza ideal para líderes que se identifican fuera de los partidos tradicionales.

Por una parte, la vida cotidiana de la ciudad aparece como desordenada y sin claros sistemas reguladores, lo cual produce una desarticulación entre lo que se permite cultural o informalmente y lo estipulado legal o formalmente.⁶ Por otra parte, en lo político, Bogotá aparece como ejemplo de creencia en la democracia y uso del voto reflexivo y autónomo que evade la afiliación partidaria. El rostro privado de la ciudad se caracteriza como premoderno, mientras que su cara pública es cívica y moderna.

¿Qué tipo de ciudadanía responde a las estrategias de la administración durante 1995-1997? En síntesis, podemos decir que es una que mantiene niveles aceptables de participación y de espíritu crítico, que a falta de claros mecanismos de regulación se ha apropiado, de manera individual, de la ciudad y de ello ha devenido una matriz social conflictiva, una ciudadanía carente de líderes, pero dispuesta a participar.

⁶ Reglas y acuerdos acatados y perfeccionados contribuyen a la reducción de los llamados "costos de transacción", reducción que está en la base de incrementos sustantivos en la productividad que han hecho visibles economistas-historiadores neo-institucionalistas como Douglass North. Nos volvemos más productivos al volvernos capaces de ayudarnos mutuamente para producir, de manera voluntaria, un comportamiento reglado, un rigor colectivo. Al menos en parte, la productividad consiste en armonizar la voluntad personal y la voluntad colectiva (North, 1990).

II. CAMBIO INSTITUCIONAL⁷

Aquí nos ocupamos de caracterizar el marco institucional y las transformaciones que éste sufrió en el periodo cercano al momento del caso que nos ocupa. En ese sentido, corresponde afirmar que a partir de 1982 el proceso político colombiano ha sido dinamizado por el desmonte formal de las reglas del juego político, ideadas y practicadas durante el periodo del Frente Nacional.⁸ Durante ese año, el presidente Belisario Betancur⁹ inició un proceso de apertura democrática sustentada en la necesidad de incorporar participativa e institucionalmente a fuerzas políticas minoritarias, a movimientos populares y a la guerrilla. De esta manera, los programas propuestos por Betancur representaron un gran salto debido a su hincapié en la democratización de la vida política a través del diálogo y la concertación. Sus planteamientos no se tradujeron en meros ajustes administrativos ni en nuevos acuerdos entre los dos partidos tradicionales (Chernick, 1989: 309). Sin embargo, ese ambicioso objetivo del gobierno, al significar una ruptura y diferenciación de las características del desarrollo político desde el Frente Nacional, implicaba correr el riesgo de contar con más barreras y fracasos que con apoyos consensuales y éxitos en el momento de gobernar e implantar políticas de manera efectiva.

Desde el inicio de su administración, Betancur promovió reglas políticas de concertación y participación; primero buscando acuerdos con todos los partidos políticos legales, y segundo declarando una amnistía incondicional que restituyó la libertad a los guerrilleros y presos políticos (Santamaría y Silva, 1984: 62-65). Ambos actos

⁷ En la tesis que da origen a este trabajo se encuentra un rastreo histórico que da cuenta de las razones por las que se hicieron necesarios los cambios institucionales. Al fenómeno se le llamó "El quiebre de las lealtades" (véase Sierra, 2004).

⁸ En Colombia, dominaron la contienda electoral, desde los inicios de la nación, dos partidos políticos. Liberales y conservadores se turnaron el poder a partir de los últimos años del siglo XIX y principios del XX. Este acuerdo llegó a su cúspide con el "Frente Nacional" en 1957, año en el cual se formalizó un tratado en el que los dos partidos se turnarían el poder, consecutivamente, por periodos legislativos. La contienda electoral cada vez perdió más sentido y las elecciones —al igual que en el caso mexicano con el PRI— sólo sirvieron para confirmar decisiones tomadas, de antemano, al interior de las élites.

⁹ Presidente de Colombia en 1986-1990.

constituyeron el inicio de un proceso de apertura democrática que se había tornado necesario.

Entre 1985 y 1986 el gobierno presentó un conjunto de proyectos relacionados con la ambición de una “apertura democrática”. Sin embargo, el presidente (conservador) no logró el apoyo de la bancada liberal, la cual en aquel momento era claramente mayoritaria. Al final del gobierno, los dos únicos proyectos aprobados se referían al fortalecimiento de la democracia local y a la puesta en marcha de la elección popular de alcaldes, siendo esta última de vital importancia para el impulso de una participación más directa de la ciudadanía en la elección de sus inmediatos gobernantes y, en consecuencia, de la llegada de Mockus a la Alcaldía de Bogotá en 1995. Con la elección popular de alcaldes se da comienzo, de manera lenta pero irreversible, al proceso de participación que buscaba legitimar la relación del Estado con la sociedad civil en un nivel más cercano.

Posteriormente, y con el mismo espíritu de apertura, llega a la presidencia de Colombia Virgilio Barco, quien instauró el esquema gobierno-oposición, el cual devino en el instrumento que con mayor elocuencia quiso demostrar el propósito de desmontar la coalición monopólica bipartidista; este esquema de oposición oficial permitió ampliar y fortalecer el papel de los partidos políticos dentro del régimen, pero esta vez de manera diferenciada entre un gobierno de partido y una oposición libre, responsable y fiscalizadora. Adicionalmente, este nuevo tipo de ejercicio político, además de permitir una participación política activa y organizada por parte de todos los partidos y fuerzas políticas, significaba otro duro golpe a la reproducción del sistema bipartidista, largamente sostenido por el clientelismo.

Como hemos visto, los dos gobiernos posteriores a 1982 eran conscientes e hicieron intentos para transformar el sistema político colombiano e impulsar su apertura. Sus éxitos en cuanto a lograr una mayor participación de fuerzas minoritarias y de grupos extra-institucionales fueron una realidad, y la elección popular de alcaldes y gobernadores fue quizá la piedra de toque que inicia, de manera definitiva, la apertura. Los partidos tradicionales perdían, cada vez más, una porción mayor de su control sobre los puestos de gobierno y, consecuentemente, sobre la toma de decisiones.

A. La elección popular de alcaldes

En el Acto Legislativo 1 de 1986 se había oficializado la elección popular de alcaldes, y a partir de 1988 se abrió un camino que, en el ámbito local, comenzó a desafiar el tradicional dominio electoral del bipartidismo colombiano. Se trata de un nuevo canal participativo que abre espacio para que nuevas fuerzas políticas y sociales se erijan como alternativas diferentes de las liberales o conservadoras. De la misma forma, ha incentivado el surgimiento de nuevas opciones dentro de los partidos, así como la aparición de candidaturas y movimientos de coalición. Sumado a lo anterior, las dos primeras elecciones para alcalde contaron con el mayor número de votantes absolutos (entendiendo votación absoluta como la participación efectiva entre el total de personas inscritas en el padrón electoral) con relación a las elecciones locales de los últimos seis años. Dicha movilización corresponde al interés local por la participación política. Sin embargo, la elección popular de alcaldes no sólo ha movilizado más ciudadanos, sino que ha evidenciado la presencia de una votación menos ligada al bipartidismo y, por ende, de apoyo a alternativas diferentes.

Rubén Sánchez (1991: 174) afirmó que en la primera elección popular de alcaldes, el partido liberal perdió el 10% de la votación obtenida en las elecciones para Concejo en 1986, y el partido conservador perdió el 7% de la misma votación. Si sumamos esta cifra veremos que casi la quinta parte de la tajada electoral había sido arrebatada a los partidos tradicionales.

CUADRO 2
Votación total y porcentaje por partido
Concejo y Alcaldía 1986-1990

	Concejo 1986	Alcaldía 1988	Alcaldía 1990
<i>Partido liberal</i>			
Votación	3 785 141	3 391 521	4 519 150
Porcentaje	54.80%	45.90%	57%
Alcaldías		453	527

<i>Partido conservador</i>			
Votación	2 546 480	2 362 706	2 283 388
Porcentaje	36.90%	32%	29%
Alcaldías		413	364%
<i>Otros</i>			
Votación	532 871	1 569 754	1 112 134
Porcentaje	7.60%	20.58%	13.60%
Alcaldías		143	107

Fuente: Elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales, 1986, 1988, 1990.

CUADRO 3 Total votaciones por año Alcalde, presidente y Senado, 1986-1990

<i>Elección para</i>	<i>Año</i>		
	<i>1986</i>	<i>1988</i>	<i>1990</i>
Alcalde		7 375 406	7 991 717
Presidente	7 229 937		6 048 076
Senado	6 869 435		7 654 150

Fuente: Elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales, 1986, 1988, 1990.

El otro fenómeno político electoral interesante, surgido como consecuencia de la elección popular de alcaldes, es el de los movimientos cívicos: algunos con origen y objetivos ciertamente cívicos y otros con esta etiqueta, pero que en realidad respondían a estrategias electorales de fracciones de los partidos tradicionales. Este tipo de partidos cívicos alcanzó 367 853 votos equivalentes al 49% de la votación y se tradujeron en 41 alcaldías. En este sentido, las dos condiciones acompañaron la elección de Mockus como alcalde de Bogotá entre 1995-1997: primero se presenta como una alternativa diferente de los partidos tradicionales, las cuales se encontraban en alza; segundo pertenece a un movimiento cívico.¹⁰

¹⁰ "Ciudadanos en Formación" fue el movimiento que Mockus y su equipo creó para lanzar su candidatura. La reforma, que tenía que ver con la elección popular de alcaldes, contenía la posibilidad de proponer candidaturas, para estos puestos, soportadas por movimientos cívicos, los cuales, la mayoría de las veces, se formaban con un mínimo de firmas establecidos y autenticados ante las autoridades respectivas.

B. La Constitución de 1991

En medio de este panorama sociopolítico y durante el gobierno de Belisario Betancur, grupos guerrilleros como el Ejército Popular de Liberación (EPL), junto a sectores de la izquierda nacional, propusieron la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente. Este proyecto se dirigió hacia el objetivo de la apertura democrática y nace cuando, a finales de 1987, los ministros de Gobierno y de Comunicaciones, César Gaviria y Fernando Cepeda, respectivamente, propusieron al presidente Barco que en las elecciones de 1988 se realizara un plebiscito que permitiera derogar el artículo 13 del plebiscito de 1957 y sobre el cual la Corte Suprema de Justicia basó continuamente sus fallos sobre reformas constitucionales (Presidencia de la República, 1991: 30-42). Según esta norma, sólo el Congreso podía reformar la Constitución. Así, a comienzos de 1988, Barco propuso una enmienda constitucional mediante la cual los colombianos tomarían la decisión de derogar el artículo 218 y con ello autorizarían al gobierno para convocar un referéndum que ratificaría las reformas de la Constitución. La iniciativa presidencial suscitó polémicas, pero despertó también el entusiasmo de la opinión pública, particularmente de los sectores no tradicionales y de oposición, que vieron en ella la oportunidad de involucrar a las mayorías nacionales en la legitimación de los textos constitucionales. Los sectores más conservadores se opusieron a todo procedimiento diferente del contemplado en el artículo 218 de la Constitución y la propuesta quedó sin efecto (Dugas y otros, 1991).

A comienzos de 1988, el debate en torno a la iniciativa presidencial terminó cuando se suscribió un acuerdo político conocido como el Acuerdo de la casa de Nariño. Los dos partidos tradicionales de Colombia llegaron a él con el fin de conformar la Comisión de Reforma Institucional, que obraría fundamentada en el consenso político y la viabilidad jurídica. Tal consenso político se sustentaba en la responsabilidad del bipartidismo, pero además en la participación ciudadana, que a título personal, o a través de diversas asociaciones, tuvieran a bien proponer reformas constitucionales a través de una Comisión preparatoria. Sin embargo, la pretendida

viabilidad jurídica nunca se logró y para el mes de abril el Concejo de Estado suspendió provisionalmente el acuerdo político (Barco, 1990: 900-930).

Posteriormente, el recurso usado por el gobierno, ya comprometido con una profunda reforma constitucional, consistió en recurrir, al igual que sus antecesores, a conseguir las reformas vía el Congreso. Con ello, el Poder Ejecutivo se veía expuesto nuevamente a entrar en confrontación y negociación con el Poder Legislativo que, aunque mayoritario de su partido, contaba con una de las características inherentes a la clase política bipartidista: su falta de compromiso con el gobierno en turno y su separación del programa del Ejecutivo (Presidencia de la República, 1991: 900-930). Inevitablemente, el proyecto que presentaba la Presidencia contenía una propuesta de reforma al Congreso. Este proyecto, con algunos desarrollos posteriores y modificaciones, fue aprobado en la primera y segunda Legislatura; sin embargo, y acercándose a la fecha de su aprobación final, por iniciativa de algunos congresistas, se involucró en el temario del referéndum la no-extradición de nacionales. El presidente Barco, comprometido en la lucha frontal contra el narcotráfico, recibió entonces un golpe de los que acostumbraba dar la clase política tradicional. Finalmente, las iniciativas tuvieron que ser retiradas de las Cámaras.

Con esta salida del Congreso, lo único que se lograba era que se agudizara el inconformismo y la mala imagen que la sociedad, en general, tenía de la clase política tradicional y de las instituciones, por medio de las cuales ella operaba. Las voces inconformes de la sociedad ya no podían permanecer en silencio y algunos sectores estudiantiles de Bogotá se encargaron de concretar una propuesta inaplazable para realizar un plebiscito que deviniera en la convocatoria para una Asamblea Nacional Constituyente. El apoyo masivo de grupos estudiantiles en el nivel nacional y la difusión de tales ideas por parte de los medios de comunicación permitió concretar la petición, y el 11 de marzo de 1990, junto con los votos para cuerpos colegiados y alcaldes, los colombianos depositaron la "séptima papeleta" que convocaba a la tan anunciada reforma. La votación, que superó los dos millones de votos, reflejó la demanda casi univer-

sal de la sociedad civil en favor de reformar la Constitución por una vía más expedita que la del Congreso.

La esperanza de una Asamblea Nacional Constituyente se iba haciendo más sólida y, en mayo de 1990, el presidente Barco expidió el Decreto 927 por medio del cual se facultaba a la Registraduría Nacional del Estado Civil para contabilizar los votos que el 27 de mayo se emitieran en favor o en contra de convocar la Constituyente. Tres días antes de las elecciones, gobierno y sectores sociales comprometidos con la propuesta, recibieron con beneplácito la declaratoria de aceptación que hiciera la Corte Suprema de Justicia al Decreto 927. Convencidos del resultado del mandato popular, gobierno y sociedad civil lograban dar el paso definitivo para alcanzar la reforma sin contar con el Congreso. Es decir, conseguían deponer su soberano poder reformador por sobre la clase política tradicional que estaba recibiendo, de paso, quizá el más duro golpe de toda la historia política de Colombia.

El 27 de mayo, el 87% de los colombianos que votaron, equivalente a 5 236 863 votos, se manifestaron diciendo sí a la siguiente frase: “Para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democráticamente para reformar la Constitución política de Colombia”.

Con ello, una importante porción de la población colombiana daba su voto de confianza para sellar exitosamente, por vía constitucional, dos hechos que venían evolucionando dentro del proceso político reciente: a) la insistente y urgida demanda de realización por parte del gobierno de una reforma constitucional que modernizara y revitalizara el papel y las funciones del Estado en todo nivel, así como aquél de las instituciones y el Congreso; y b) la consolidación de plenas garantías para la transición hacia una democracia participativa y pluralista, en la que venían insistiendo fuerzas políticas y sociales emergentes. Esta democracia participativa y la apertura del sistema político se convertirían en el objetivo del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente.

C. Los cambios en la Constitución y las nuevas formas de relación política en Bogotá

Los desafíos que se trazó la nueva Constitución fueron de toda índole y se basaron en el paso de un tradicional y formal Estado de derecho, a lo que la doctrina constitucional ha denominado un Estado constitucional, que además reconoce la autonomía de las entidades territoriales y profundiza la descentralización.

Los retos eran, entonces, múltiples. Por una parte, asumir las reglas del Estado constitucional que genera un mapa institucional completamente distinto del tradicional, en el que los jueces asumen un rol activo en la protección de los derechos de las personas, con base en el cual no sólo evalúan, a la luz de la Constitución, los efectos individuales de las decisiones de gobierno, sino que en la práctica intervienen en el diseño de políticas. En Colombia, este rol ha sido especialmente notorio en las decisiones que se adoptan en virtud de la acción de tutela, pero no es extraño en otros países de América Latina y del mundo a través del derecho de amparo o de otras acciones constitucionales que producen los mismos efectos.

En este marco reformador, Bogotá fue definida como Distrito Capital en la Constitución de 1991 (art. 322), lo cual fortaleció un régimen administrativo y político especial, que implicaría cambios significativos en el sistema institucional de la ciudad. Esto fue desarrollado con el Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto-Ley 1421 de 1993), del cual se destacan, principalmente, la modificación de las reglas en las relaciones entre el Concejo y la Administración, y la descentralización presupuestal y administrativa del Distrito. Uno de los aspectos más relevantes del Estatuto Orgánico de Bogotá es la ampliación de las facultades del Concejo Distrital; este fortalecimiento del Concejo como “la suprema autoridad del Distrito Capital” (art. 8) implicó, entonces, una definición precisa de sus funciones, así como la adopción de reglas y responsabilidades claras en el ejercicio de su gestión. El Estatuto establece una serie de normas sobre la organización y competencias de la Administración y del Concejo, y desarrolla —mediante prohibiciones y sanciones explícitas— el principio de independencia de poderes consagrado en la Constitución. A este respecto, una de las innovaciones que se introdujo con

el Estatuto fue la eliminación de lo que tradicionalmente había sido el cogobierno de esa corporación, a través de la participación de los concejales en las juntas directivas de las entidades distritales.

D. La independencia presupuestal

La nueva Constitución política de Colombia hizo que las relaciones entre la nación y las entidades territoriales se regularan por una distribución de competencias en las que se garantiza el ámbito de autonomía propio de los gobiernos subnacionales, el aumento de las transferencias intergubernamentales en favor de los municipios y el ente intermedio, y el incremento de la autonomía presupuestal en general.¹¹

Era evidente que las reformas institucionales presentaban un panorama particular y favorable para los gobiernos locales de Colombia y, entre ellos, especialmente para el de Bogotá. Sin embargo, esto solo no es suficiente para que se produzcan resultados; las instituciones bien construidas nunca han garantizado el cambio ni la eficiencia y eficacia en el ejercicio de gobierno; por ello, los intentos de copiar diseños de instituciones exitosas pero ajenas, muchas veces fracasan. Las regulaciones formales deben estar en manos de alguien que las utilice de manera adecuada, en un momento y lugar determinado para producir la transformación esperada. En ese panorama, entra a jugar un papel importante el líder político, quien da movimiento y realidad a esos cambios formales. A continuación nos corresponde caracterizar al líder receptor y propulsor de las transformaciones en los comportamientos ciudadanos.

III. EL ALCALDE FILÓSOFO

Podemos identificar dos grandes vertientes en las visiones de liderazgo político: la que nos habla de un liderazgo percibido y la que se refiere al “real”. El primero destaca el papel de la percepción, es decir, los líderes básicamente son tales porque son percibidos

¹¹ Si se quiere comprender más específicamente el concepto de autonomía se puede consultar el artículo 287, en Riveros, 1995.

de esta manera por sus seguidores. Shamir, Arthur y House (1994) atribuyen a los líderes la cualidad de no dejar indiferentes a las personas, de despertar tantas simpatías como antipatías, de ser tan reverenciados como despreciados. La segunda manera de observar este fenómeno es la que le atribuye el locus del liderazgo a la persona, al líder; en este sentido, se dice que los líderes tienen ciertas características particulares per se; hablamos, en este caso, de liderazgo “real”. Si esquematizamos las dos posturas veremos lo siguiente:

ESQUEMA 1
Liderazgo objetivo (Weber, 1964)

Crisis ➔ líder + doctrina ➔ liderazgo carismático

ESQUEMA 2
Liderazgo percibido (Willner, 1984)

Crisis ➔ angustia síquica ➔ líder + doctrina ➔ percepción de liderazgo carismático

Sin embargo, en gran medida, el dilema entre liderazgo percibido y real es falso. Surge del error, largamente mantenido en el estudio del liderazgo, de no estudiar el liderazgo per se, sino las figuras del líder y/o de los seguidores por separado. Se trata de una postura que hasta cierto punto es comprensible, ya que refleja una de las tendencias teóricas centrada en los individuos despojados de su contexto. Sin embargo, lo más característico del liderazgo es que es un proceso. Ello impide que se pueda comprender de raíz estudiando sólo las figuras del líder y/o los seguidores. Es a la

interacción que se produce entre ellos donde hay que dirigir la mirada. En este sentido, Zonis (1984) propone un modelo para ver el liderazgo como proceso que se puede esquematizar así:

ESQUEMA 3 Las fases del liderazgo político según Zonis (1984)



Ésta es la base sobre la que se asienta el liderazgo según Zonis, que surge cuando alguien (que eventualmente se convertirá en líder, si tiene éxito en su empresa) desplaza un sentimiento de malestar generalizado a "cuestiones tangibles" y concretas. Es líder quien: a) traduce los sentimientos inconcretos de malestar en exigencias concretas que se plantean al sistema político; a esto es a lo que el autor denomina "proceso de formulación de exigencias"; b) crea una "ideología" adecuada a esa formulación que consiste en implantar las exigencias en las mentes de las personas de la población; y partiendo de lo anterior, c) genera una "visión" en la cual se presenta un futuro más satisfactorio que se contrapone al malestar presente (Zonis, 1984).

Cuando se acepta la concepción del liderazgo como proceso, se produce un desplazamiento en el tipo de conceptos que parecen claves para estudiarlo. Ahora se habla de comunicación, construcción de la confianza, ajuste en las relaciones interpersonales y expresión de emociones, entre otros.

En este sentido, cabe preguntar: ¿cuáles fueron algunos de los actos del alcalde Mockus y las percepciones de sus seguidores que permitieron la construcción de un tipo de liderazgo en un contexto de crisis? Para responder nos centraremos en sus actos de gobierno, así como en Mockus como receptor de una percepción y como líder político inmerso en un proceso de transformación, caracterizado por la retroalimentación entre líder y seguidores.

A. Liderazgo como proceso: la candidatura y posterior llegada de Mockus a la Alcaldía

Podemos caracterizar la llegada de un rector de la Universidad Nacional de Colombia a la Alcaldía de Bogotá dentro de las condiciones que hemos expuesto con relación al liderazgo como proceso. El sistema político se encuentra desprestigiado, hay una reforma institucional, existe un personaje ajeno a la clase política tradicional que pone su nombre a disposición para ser elegido, y hay una percepción de un líder, combinada con ciertas características propias del personaje.

El lanzamiento de Mockus a la política se hizo a raíz de un propuesta realizada por el representante del M-19,¹² Gustavo Petro, para que participara en una lista para el Congreso, así como de un artículo de María Isabel Rueda publicado en noviembre de 1993, en el cual insinuaba que, debido a sus capacidades, honestidad, inteligencia y alta popularidad en la ciudad, Antanas debería lanzarse a la política (Peña, 1994). Este rector era percibido por la gente como un líder con ciertas características particulares.

Mientras Mockus fue rector de la Universidad Nacional de Colombia, la institución marchaba mejor que nunca. Su paso por el *alma matter* fue marcado por su influencia en la pedagogía. Mockus se metió de lleno en las discusiones intelectuales acerca de los riesgos que corrían las sociedades por su excesiva confianza en la ciencia, sobre cómo la pedagogía era una relación que crecía

¹² El M-19 era un movimiento guerrillero que durante la presidencia de Virgilio Barco había entregado las armas y se había unido a la vida política nacional convirtiéndose en el partido Alianza Democrática M-19.

en el salón de clase y por eso no se debía hacer guías rígidas que controlaran cada paso del maestro. Con estas ideas en mente y cuando llegó Virgilio Barco a la presidencia de Colombia en 1988, Mockus fue nombrado vicerrector académico; su pensamiento había calado en lo más profundo de la Universidad. Además, esta audacia intelectual se combinaba con una especial habilidad para resolver problemas. Cuando los estudiantes protestaron por la falta de residencias metiéndose en una casita simbólica en la mitad del *campus* universitario, Antanas se metió con ellos y los convenció de que ésa no era causa ya para protestar. Cuando se amarraron a la entrada de la Rectoría para impedir el alza de las matrículas, Mockus se ató con ellos y les mostró que ésta no era la única manera de mirar la realidad; que visto desde otro plano subir matrículas era más justo que no hacerlo. La secretaria de Rectoría no podía creer que el vicerrector (Mockus) estaba allí metido en la protesta.

Finalmente, cuando un antioqueño que no se adaptó a vivir en Bogotá era el rector y renunció a este cargo, Mockus fue nombrado en su reemplazo. No era experto administrador, pero sabía acompañarse muy bien. Nombró como asesor de gerencia a Raúl Barragán, quien era un administrador de su confianza, metódico y leal, que después lo acompañó a la Alcaldía. El rector Mockus tenía una aceptación nunca antes lograda por otro personaje entre los estudiantes de la Universidad pública más grande e importante de Colombia. Con sus actos irreverentes terminó cayéndose por la fuerza de su propia gravedad, dividiendo, de paso, al país en dos; los que consideraron sus actos como una muestra inaceptable y los que tomaron el simbolismo de sus actos con humor y con tolerancia. Mockus cumplía con la característica de los líderes que no pasan inadvertidos; inspiraba respeto, admiración o rechazo, pero para nadie en Bogotá ni en Colombia, el rector de la Universidad Nacional era indiferente.

Las ideas de Gustavo Petro derivaron en una propuesta para lanzar una campaña cívica a la Alcaldía con apoyo del M-19. Antanas aceptó la idea, pero prefirió que fuera algo independiente de cualquier movimiento político. De esta manera, en los primeros días de febrero de 1994 los noticieros de televisión anunciaron sus aspiraciones. En menos de una semana, las encuestas lo muestra-

ban como ganador amplio de la futura contienda por la Alcaldía de Bogotá.¹³

Durante su lanzamiento político Mockus desarrolló una nueva manera de concebir y de hacer política; se manifestó por medio de un lenguaje diferente dentro del lenguaje político. Utilizó un lenguaje pedagógico, lúdico y afectivo para exponer las ideas y valores que acompañaron su propuesta de gobierno: la tarjeta rosada, para señalar los comportamientos que trasgreden los límites de la convivencia (lo que puede ser tolerable socialmente de lo que ya no lo es); el juego de la pirinola,¹⁴ como metáfora de participación, responsabilidad y reciprocidad. El lema central de la campaña y otros que lo acompañaron, “todos ponen, todos toman” o “eduquemos al alcalde”, fueron señales de nuevas formas de relaciones sociales entre los diferentes actores.

La campaña de Antanas también se caracterizó por la ausencia de promesas a los electores. No se llevaron a cabo los actos y discursos convencionales propios de la política tradicional (grandes inversiones financieras, propaganda, apoyo de maquinarias, etc.). Esto generó un gran desconcierto dentro del ambiente político oficial e incluso en la población de la ciudad, acostumbrada a escuchar todo tipo de ofrecimientos de los candidatos, y a ver en el político a un líder poderoso y en quien se delega la responsabilidad de solucionar todos los problemas.

El hecho de que el candidato no ofreciera ningún tipo de prebenda ni a sus colaboradores de campaña ni a los electores en general, constituyó un estilo pedagógico de hacer notar que entre los individuos y las colectividades políticas pueden existir relaciones recíprocas que no implican el establecimiento de un contrato basado en el cálculo de valor. No se trata de relaciones entre “acreedores”, sino de relaciones entre actores, cuya participación se basa en intereses que les son comunes (la ciudad) y que buscan tanto compartir sus

¹³ Véase “A calzón quitao”, en *Revista Semana*, febrero 15-22 de 1994, pp. 34-35.

¹⁴ La pirinola es una especie de trompo con ocho caras, y cada una contiene un mensaje diferente. En este caso sólo contenía dos: todos ponen y todos toman. La idea era hacer ver a la gente que la ciudad no sólo era un problema de quienes la gobernaban, sino también de quienes la habitaban.

responsabilidades como disfrutar en común de los beneficios alcanzados (Peña, 1994: 20).

Una de las diferencias significativas que presentó la candidatura de Antanas Mockus para la Alcaldía de Bogotá residió, en buena parte, en la manera como fue concebida y desarrollada. En ella, ni el candidato ni la campaña fueron asumidos como un fin ni como una finalidad en sí mismos. Más bien, el candidato se presentó como un instrumento y la campaña como un proceso que debía ponerse al servicio de un proyecto para la ciudad, comprometidos con la defensa del patrimonio colectivo y el desarrollo de una cultura ciudadana. Mockus supo que debía manejar cierta imagen, pero que él se debía a sus seguidores y en todo momento les entregó el poder. Su movimiento se llamó “ciudadanos en formación”, generando un doble énfasis, primero en los ciudadanos y segundo en el factor pedagógico, en la educación ciudadana, en la formación.

Durante su candidatura, Antanas Mockus se convirtió en una persona legítima para gobernar, un líder percibido y real; la llegada de Mockus al poder claramente se puede observar como un proceso dado en un momento de crisis y transformación del sistema político. Se atribuye un conjunto de cualidades a la persona respecto al que se define el grupo instituido. Estas cualidades son: ser honesto, pacífico, muy instruido, sabio, inteligente, y que no tiene problemas para desnudar las verdades de las que precisan los bogotanos. En el caso de Mockus, las cualidades que se le asignan no separan tanto al candidato de la necesidad de poseer una experiencia política anterior, o de los candidatos que ya la poseen, sino de la deshonestidad, la violencia, la ineficiencia, el clientelismo, el autoritarismo y la formalidad carente de inteligencia; la separación del mundo de la corrupción, del mundo de las trasgresiones, de la impureza y de todo lo que se le asocia (malversación de fondos, tráfico de influencias, ineficiencia administrativa, etc.). Consagrar estas diferencias es, en cierto sentido, instituir una trasgresión al sistema político tradicional. Es decir, sancionar como buena, deseable y legítima una nueva manera de concebir y de hacer política, no sólo en la ciudad sino también en el país.

Mockus no realizó discursos emotivos, como lo haría cualquier líder carismático. Al contrario, los criticó y se inventó una “tela de juicio”, un lienzo rosado de 500 m² con el mensaje metafórico de cuestionar cómo se habían portado con la ciudad. No llenó de vallas las calles ni la televisión de eslóganes publicitarios como lo haría cualquier político moderno; en cambio, lanzó el juego de la pirinola para proponerle a los “ciudadanos en formación” —como llamaba a su movimiento— que todos pusieran para que todos sacaran. Casi no gastó dinero, apenas 5 000 dólares, de los cuales destinó 3 000 a comprar pirinolas. Su contendiente, Enrique Peñalosa, había gastado 16 veces más dinero y sacó la mitad de los votos. Desafiando los multimillones del *marketing* de imagen y apenas vendiendo verdades de a puño más bien impopulares, este profesor capitalizó el descontento de la gente que veía a su ciudad infectada por la corrupción y paralizada por el desorden de los gobernantes tradicionales, y se alzó con el segundo puesto más importante del país. “Nos hemos lanzado así, juntos, seducidos por una misma esperanza, hacia tres años de reforma cultural”, anunció la noche que supo que 492 033 bogotanos le habían dado el triunfo y el derecho a gobernar la ciudad.

B. ¿Liderazgo real? Los actos de gobierno: el ajuste de las relaciones entre el Concejo y la Alcaldía

Hasta los inicios de la década de los noventa, el ejercicio de gobierno en Bogotá estaba caracterizado por un bajo nivel de institucionalización. La primacía del jerarquismo y los intereses personales, como criterios de subordinación de las normas, los procedimientos y las rutinas organizacionales, se constituían en el referente principal de una gestión gubernamental cada vez más acosada por el desprestigio y la pérdida de legitimidad.

En este escenario, se podía identificar un tipo de tendencia claro en las relaciones políticas en la ciudad:¹⁵ la *subordinación alcalde mayor/Concejo Distrital*. Se trataba de un escenario en el que la usurpa-

¹⁵ Un mayor desarrollo se encuentra en Medellín, 1998.

ción de los intereses públicos, por los intereses privados, había ido configurando un complejo (tácito) de reglas de juego institucional, que puso en cuestión la armonía de las funciones gubernamentales. La *apropiación y la repartición empresarial (privada) del aparato público*, de sus políticas y sus recursos, así como la aplicación de las estructuras, funciones y procedimientos que reforzaban el control político y burocrático sobre el aparato público se proyectaban, entre muchas tensiones, como referentes de la acción gubernamental en la ciudad.

Así, a partir de la reforma constitucional de 1991 las reglas formales del juego habían cambiado y en relación con el Concejo, el Estatuto Orgánico (Decreto-Ley 1421 de 1993) suprimió todo tipo de injerencia en aspectos administrativos que habían propiciado una intervención indebida y en muchos casos corrupta en los asuntos de gobierno. En particular, la prohibición de pertenecer a las juntas directivas de las empresas distritales y la proscripción de todo tipo de “auxilios”, un monto de recursos públicos que los concejales distribuían libremente, en la mayoría de los casos para intereses particulares y en muchos para enriquecimiento personal.

Esta situación y la voluntad política para emprenderla hizo que en Bogotá se pusiera en marcha una verdadera revolución política, consistente en establecer unas reglas de relación entre el Concejo y el Ejecutivo no basadas en el intercambio, “yo te doy y tú me apoyas”, típico del clientelismo, tan arraigado en el sistema político colombiano, sino en la coincidencia conceptual y en el pulso de la correlación de fuerzas en el que los gobiernos han tenido una gran ventaja por su alto índice de prestigio, en relación con el del Concejo.

Frente a esta situación, el gobierno distrital planteó, en 1995, un quiebre de la relación desarrollada con esa lógica con la que generó, inicialmente, un rompimiento y luego un proceso de reacomodamiento de fuerzas que aún no termina, pero que ha logrado encauzarse de tal manera que no ha implicado parálisis de la administración distrital. Uno de los pilares de la administración Mockus entre 1995 y 1997 fue hacer gestión pública con independencia y sin compromisos políticos, dando cabal cumplimiento a las normas establecidas en la Constitución y en el Estatuto Orgánico de Bogotá.

Ante la coyuntura que ofrecía el nuevo marco jurídico, los esfuerzos se concentraron en abandonar las antiguas costumbres políticas que habían caracterizado las relaciones con el Concejo Distrital y en trazar con decisión los límites de competencias legalmente estipulados. En este sentido, se emprendió un gobierno basado en la claridad de los límites, el respeto a los argumentos y el cumplimiento estricto de las funciones establecidas en la ley.

El principal objetivo de la administración distrital consistió, entonces, en armonizar lo establecido en la ley con los comportamientos culturalmente aceptados, es decir, cambiar la cultura de manera que lo dispuesto jurídicamente fuese comprendido y asumido por concejales y funcionarios distritales en sus actuaciones públicas. Se hizo así un llamado explícito para lograr consecuencia entre el discurso legal al que, de manera aparente, adherían funcionarios y concejales en sus declaraciones públicas, y los verdaderos comportamientos y prácticas dentro de la gestión distrital.

Además de lo anterior, un elemento se convirtió en factor crucial para profundizar el quiebre de las tendencias de subordinación política en Bogotá: el cambio en los *sistemas de reclutamiento* del personal de alto nivel de la administración distrital y *la ruptura de los lazos de dependencia* de los funcionarios medios respecto a los concejales. El ejercicio de una total independencia por parte del nuevo alcalde en la conformación de su gabinete y la aplicación de criterios de meritocracia para su reclutamiento marcaron el corte de los lazos de subordinación política del alcalde por los concejales. Ningún alto funcionario le debía el puesto a un concejal. Los nuevos nombrados fueron, además, liberando de la dependencia política a los funcionarios medios de la administración, en el momento en que los ratificaban en el cargo de acuerdo con las necesidades del servicio. La presión que ejercían los concejales sobre los funcionarios y su usurpación de funciones en el manejo burocrático y presupuestal se fue quebrando ante un nuevo tipo de relación: la interacción por agenda legislativa. Resultaba de veras interesante esta modalidad, en la medida que cualquier tipo de relación que se fuera a establecer entre los concejales y el alcalde tenía que ser por referencia estricta a la agenda legislativa. Un nuevo mecanismo de presión para hacer privilegiar los intereses públicos sobre los intereses privados adquiere patente como dispositivo de gobierno.

Un elemento adicional se constituiría en un mecanismo crucial para redefinir la dinámica de las relaciones políticas en Bogotá: la redefinición de los procesos de planeación. Con la expedición del Decreto 425 de 1995, el gobierno distrital emprendió un proceso de planeación territorial con el que se buscó conferir transparencia, visibilidad y responsabilidad pública a los procesos de planeación local, como alternativa para romper el círculo vicioso del “tú me eliges y yo te doy”. Se trata de un proceso de planeación en el que el gobierno distrital abre los espacios para convocar a la ciudad, bajo la conducción de las Juntas Administradoras Locales, a elaborar los planes locales de desarrollo, como una alternativa para establecer una conexión directa entre el gobierno central y los gobiernos locales en la gestión del desarrollo. Por una parte, se buscaba propiciar formas de organización política que potencien los canales institucionales establecidos por la ley (pues en la medida en que los ciudadanos vean en sus Juntas de Acción Local un canal institucional válido para definir el desarrollo de su localidad, tenderán a elegir mejores ediles y a ejercer un mayor control sobre ellos). Y por otra, modificar las formas de intermediación de los políticos en el nivel local, al convertir a los habitantes locales en ciudadanos más informados, más deliberantes y más participativos.

En este contexto, se produjo un cambio en las tendencias de las relaciones políticas en Bogotá. De una caracterizada por la subordinación del alcalde mayor a los intereses de los concejales y de la fractura en las relaciones entre la ciudad y el ciudadano, se fue transitando hacia un esquema de relaciones caracterizado por la “separación de poderes”, y la redefinición de las reglas del juego político e institucional, así como por el acercamiento del gobierno de la ciudad a los ciudadanos.

El liderazgo político de Mockus se había traducido en actos de gobierno como: a) la aclaración y separación de las competencias del Concejo y la Alcaldía; b) el reclutamiento de los funcionarios públicos vía meritocracia; y c) el proceso de planeación territorial que buscaba transparentar y hacer más visible la gestión de administración pública. Todo lo anterior basado en el fundamento claro de un irrestricto cumplimiento a la ley, pero no utilizando la ley como una imposición vacía sino que, por medio del conocimiento y la comprensión de lo jurídicamente estipulado, se buscó que los funcionarios

públicos asumieran en los actos cotidianos que su deber era cumplir con la ley, precisamente, como los principales resguardadores de ella.

El alcalde de Bogotá supo traducir sentimientos inconcretos de malestar en exigencias concretas: acabar con las relaciones de subordinación entre el alcalde y el Concejo, hacer cumplir la ley y reclutar funcionarios basado en la meritocracia. Creó una ideología fundamentada en el cumplimiento de la ley, vía comprensión y no imposición sin fundamento, y generó una visión de ciudad futura comprometiendo a los funcionarios y ciudadanos en su construcción.

IV. PEDAGOGÍA COMO SOLUCIÓN A UN DILEMA SOCIAL

Como ya lo dijimos, Mockus llegó a la Alcaldía de Bogotá entre 1995 y 1997 y junto a su equipo de gobierno implantó el plan “Formar Ciudad”. Entre los objetivos de ese plan se encontraba “formar un conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permitiera la convivencia armónica”. Una de las estrategias usadas por la administración fue la “autorregulación”¹⁶ entre los ciudadanos. Las acciones fueron implantadas y ya hemos reseñado algunos de los resultados más importantes.

A. El divorcio entre ley, moral y cultura

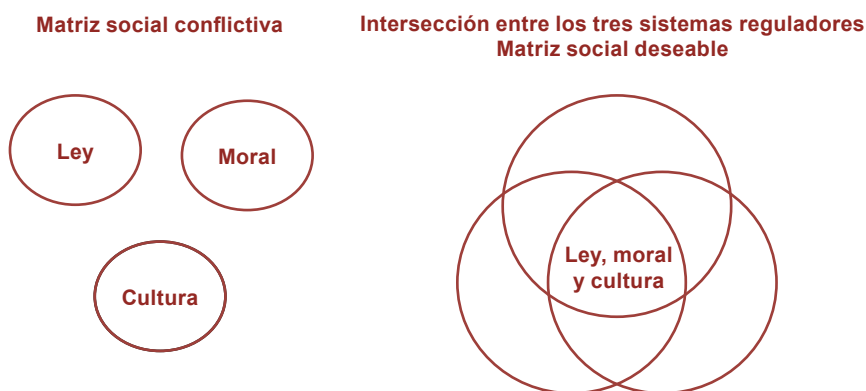
La administración de Bogotá, en el momento de diseñar su plan de gobierno, encargó un diagnóstico (Espinel, 1995)¹⁷ que partía de un supuesto básico y es la idea de que existen tres sistemas tradicionales de regulación del comportamiento humano: la ley, la cultura y la moral. Lo legalmente permitido está contenido en un conjunto de normas jurídicas expresas, acompañado de mecanismos específicos diseñados para su cumplimiento y apoyado en el monopolio

¹⁶ La autorregulación es la manera como un ciudadano le pide 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 Revista *Cuadernos de la Capital*, 1998).

¹⁷ En la primera parte de este caso se exponen los principales resultados del diagnóstico realizado por Manuel Espinel a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo de Bogotá.

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. Los tres sistemas forman parte de la vida corriente de las sociedades contemporáneas y su comprensión está al alcance de todos los actores.

Para fines analíticos es posible afirmar que en Bogotá se presentaba una separación entre los procesos de regulación moral (tradicionales y autoritarios), regulación cultural (individualistas y utilitarias) y regulación legal (en su mayoría, una mezcla de debilidad, contradicción y arbitrariedad), lo que produce la disociación entre las rutinas, las prácticas cotidianas y las normas que regulan o establecen ciertos límites a esas acciones.¹⁸ Pero además, esta disociación es asumida desde una postura natural por parte de quienes argumentan y autojustifican su comportamiento (Berger y Luckmann, 1995: 14). Esta disociación trae como consecuencia que las tensiones cotidianas propias de toda ciudad se tornen conflictivas. Para aclarar lo anterior podemos ver los siguientes esquemas.



¹⁸Según Richard Sennett (1978: 65) este tipo de disociación es la que se encontraba en ciudades europeas como París y Londres en el siglo XVIII.

En síntesis, el divorcio entre los tres sistemas se expresa en acciones ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, acciones ilegales y desaprobadas culturalmente pero moralmente juzgadas como aceptables, y acciones ilegales, reconocidas como moralmente inaceptables pero culturalmente toleradas o aceptadas. Y como obligaciones legales que no son reconocidas como obligaciones morales o que en ciertos medios sociales no son incorporadas como obligaciones culturalmente aceptadas.

B. La “interacción intensificada”: propuesta para disminuir el divorcio entre ley, moral y cultura

Ahora bien, para reducir esta separación, el equipo de gobierno diseñó una serie de estrategias basada en la comunicación y más específicamente en un mecanismo que llamó “interacción intensificada”. Dentro de esta lógica cabría preguntarse: ¿por qué la comunicación, o lo que hemos de llamar la “interacción intensificada”, ayuda a subsanar el divorcio entre la ley, la moral y la cultura? Se inicia con dos supuestos: el primero es que los conflictos surgen o se agravan por limitaciones de la comunicación; desde esta perspectiva es importante que el conflicto no rompa con la comunicación, sino que devenga en un intercambio de razones y evidencias sobre la materia del desacuerdo, maneras de nombrar, de describir y de analizar las cosas: “la manera misma en que el saber se produce contiene ya remedio o antídotos importantes al conflicto torpe o injustificado” (Mockus, 2000: 138). El otro supuesto fundamental es que la relación directa, “cara a cara”, puede disuadir de utilizar la violencia.

La idea es que si la comunicación se intensifica, los interlocutores pretenden validez en lo que dicen (comprensibilidad, sinceridad, verdad, rectitud) con más frecuencia, y estas pretensiones son aceptadas o problematizadas y defendidas. La eventual incredulidad de uno conduce al otro, en condiciones de comunicación intensificada, a formular más argumentos. La crítica adquiere más espacio. Pero también la justificación. Hay más ocasiones para aceptar el reto de evaluar los argumentos propios o los de la contraparte. Las reglas pasan a evaluarse en términos de razones y resultados y no sólo en términos de a quién convienen.

La comunicación facilita la correlación de derechos con deberes. La racionalización del derecho en términos de “derechos” tiene la virtud de animar a todos los miembros de la sociedad a adherir a la ley por razones de propio interés. Además, permite incorporar desde un comienzo la óptica igualitaria y redistributiva (¿acaso se justifica que tus derechos sean más amplios que los míos?). La comunicación ayuda a descentrar lo necesario para comprender cómo mis derechos se relacionan con los de los demás y cómo su respeto se articula al cumplimiento de los deberes de los demás y viceversa.¹⁹ La comunicación posibilita —y multiplica los alcances— lo que Rawls llama un “consenso traslapado” (1987: 1-125): el apoyo en las sociedades pluralistas democráticas, por parte de diversas tradiciones culturales, a unas mismas normas, aunque sea por razones diversas.

C. Las estrategias

Ahora bien, ¿qué acciones concretas usó el gobierno para convertir en hecho la propuesta de la “interacción intensificada” y de esta manera disminuir el divorcio entre ley, moral y cultura, con el consiguiente dilema de cooperación, en el que vivía la ciudad de Bogotá y que atentaba contra la convivencia armónica? Antes de iniciar la exposición de las estrategias puntuales no debemos olvidar que las acciones propuestas por Mockus, aunque contenían un mecanismo pedagógico implícito, tenían como receptores a unos ciudadanos que comenzaban, de manera creciente, a creer en su autoridad y que se involucraron favorablemente en los mecanismos implantados por la administración de la ciudad. Además, el contexto sociopolítico era de profunda transformación y devenía como escenario propicio en el que la administración Mockus pudo proponer acciones puntuales.

En cuanto a las estrategias que describiremos a continuación podemos decir que promueven la comunicación entre ciudadanos,

¹⁹ De hecho, la Alcaldía siempre utilizó un lenguaje centrado en deberes, salvo en materia de desarme, alcohol y pólvora, donde argumentó intensamente en términos de derecho a la vida y de preeminencia de los derechos de los niños.

diversifican los canales posibles en que ésta se da, multiplican la posibilidad de los encuentros cara a cara y evidencian problemas cotidianos de convivencia que muchas ciudades afrontan; además, fueron implantadas en un contexto de receptividad favorable por parte de la ciudadanía, determinado por un cambio institucional y un tipo de liderazgo político particular.

1. Tarjetas ciudadanas

Entre las estrategias que el gobierno usó estaba la de repartir tarjetas a la población de manera masiva. Éstas tenían un lado blanco y otro rojo. El lado blanco mostraba una mano, cuyo dedo pulgar estaba extendido hacia arriba; una leyenda decía “Bogotá coqueta”. El lado rojo mostraba una mano, cuyo dedo pulgar estaba extendido hacia abajo, la convencional señal de censura. Inicialmente, estas tarjetas fueron elaboradas y repartidas con el apoyo de la empresa privada. Se difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos. Se buscaba que unos ciudadanos regularan el comportamiento de otros de manera pacífica. Algunos de los resultados que arrojó esta acción fue que muchos conductores utilizaron la tarjeta y algunos la conservan adherida permanentemente a una de las ventanas de su vehículo. La cara roja se utilizó con mayor frecuencia (para censurar comportamientos indebidos por parte de peatones o de conductores de vehículos). También usaban la cara blanca con el pulgar hacia arriba quienes desean reconocer o agradecer comportamientos ciudadanos destacables o positivos. En algunas situaciones de conflicto, los sindicatos y las comunidades expresaban desaprobación usando grandes tarjetas con el dedo hacia abajo o haciendo el mismo gesto con la mano. Podemos decir que esta acción se marcó en enseñar a los ciudadanos la adhesión a la norma por medio de la sanción cultural, que se hacía evidente cuando a alguien le mostraban el lado rojo de la tarjeta; se multiplicaron los canales de comunicación promoviendo el uso de un símbolo comprensible y de fácil utilización.

2. *Mimos y cebras*

Otra de las acciones del gobierno fue la utilización de mimos y cebras.²⁰ Los mimos se ubicaron en las zonas más transitadas por peatones. Donde estaban ellos, la ciudadanía respondía con chillidos a los conductores de los vehículos que, ante el alto obligado por el semáforo, no respetaran las convenciones y no se detuvieran sobre la cebra que demarca el paso peatonal. Cuando el conductor no movía el vehículo hacia atrás, en medio de los silbidos aparecía un mimo que intentaba persuadirlo de respetar la cebra; si no retrocedía ante la invitación amistosa y lúdica del mimo, intervenía un policía de tránsito. La gente acababa aplaudiendo, a la vista de todos, la acción del policía que imponía la multa. Así, la represión policial era la última medida de una secuencia pedagógicamente ordenada y, gracias a la clara lectura de la situación y al respaldo social de la sanción, el efecto pedagógico se reforzaba. A partir de julio de 1995 y durante tres meses, 400 mimos jóvenes con la cara pintada y vestidos de negro instruyeron a los bogotanos —sin palabras y sin gritos— sobre cómo respetar las convenciones del tránsito peatonal y vehicular (no arrojar basura a la calle, ayudar a los ancianos a cruzar, respetar los semáforos y las cebras); utilizaron la vergüenza como arma educativa, a fin de que los mismos ciudadanos se convirtieran en jueces de los infractores. Posteriormente, los mimos se desplazaron a las 19 localidades urbanas de la ciudad. Además de lo anterior se realizó, con su ayuda, una campaña educativa en cruces de alto flujo vehicular para lograr que los conductores aprendieran a detenerse antes de los cruces peatonales y que los transeúntes aprendieran a cruzar sólo por los sitios señalados. Las actuaciones de los mimos también fueron usadas para habituar a la gente a subir y bajar del autobús en los sitios demarcados. En la campaña participaron mimos, agentes de policía, policías cívicos de tránsito, policías auxiliares bachilleres y policías virtuales.²¹

²⁰ Las cebras son las señalizaciones que están pintadas en las esquinas y en algunos lugares de las calles, señalando los lugares por los cuales pueden cruzar los peatones. Al llegar a ellas los conductores deben tener precaución.

²¹ Biombos colocados en sitios estratégicos de las calles tenían pintados policías en las dos caras exteriores y pequeñas ventanas que servían de punto de mira. Resultaba difícil verificar si detrás estaba o no un policía.

3. Ley “zanahoria”

Una más de las acciones del gobierno fue la implantación de la “Ley zanahoria”,²² que se trazó como objetivo reducir las muertes violentas ocasionadas o facilitadas por el abuso en el consumo de alcohol. La observación que dio lugar a la actualización de esta ley nos dice que hay una estrecha relación entre el consumo de alcohol, especialmente los fines de semana, y un gran número de muertes violentas y accidentes de tránsito. En 1995, el 49% de los muertos en accidentes de tránsito, el 33% de los homicidios con armas de fuego, el 49% de los homicidios con armas cortopunzantes, el 35% de los suicidios y el 10% de las muertes accidentales mostraron una asociación con concentraciones de alcohol elevadas en la sangre de las víctimas.

La ley zanahoria impuso el cierre a la 1:00 de la mañana de los estancillos y establecimientos nocturnos de diversión que expendían licor. Esta medida se apoyó con otras que buscaban fomentar regulación cultural, autorregulación y sanción. Las propuestas televisivas “Entregue las llaves”²³ y “El conductor elegido”²⁴ ayudaron a fortalecer la regulación ejercida por los ciudadanos. Se mejoraron también el control en las calles en horas nocturnas y la aplicación de sanciones a los conductores embriagados. Se creó el programa piloto de educación, “Saber antes de beber, uso responsable del al-

²² Culturalmente en Bogotá se ha entendido que zanahorio es una persona que no consume alcohol, que no es muy amigo de las fiestas y que en general tiene intereses diferentes de éstos. Sin embargo, entre los jóvenes este adjetivo llegó a tener connotaciones negativas, pues quien era zanahorio era el típico antisocial. La administración de la ciudad, durante 1995-1997, por medio de campañas publicitarias, hizo que esta connotación se transformara para convertir al zanahorio en algo así como el que respeta su propia vida. Lo relacionaron con el conducir sin haber ingerido bebidas alcohólicas e hicieron evidentes que en algunas situaciones este tipo de comportamiento podría ser la diferencia entre un muy mal momento y una mejor fiesta, entre la vida y la muerte.

²³ Entregar las llaves significaba tener la capacidad de ser consciente de las condiciones en las que no se podía conducir. Entregar las llaves fue sinónimo de cuidado por sí mismo y por los otros. La idea era concientizar a los ciudadanos del peligro que comportaba conducir embriagado.

²⁴ El conductor elegido fue una estrategia encaminada a hacer que, en lo posible, la gente saliera a sus fiestas en grupo y que eligieran a un conductor desde el inicio de la jornada, el cual se debía comprometer a no consumir bebidas alcohólicas. El conductor elegido se convertía en el responsable y vigilante de sus amigos.

cohol”, para mostrar las diversas consecuencias que acarrea el consumo de bebidas alcohólicas, desde sus efectos bioquímicos, hasta el impacto sobre el ambiente y el grupo que bebe con el consumidor. Este programa se presentó a 3 500 estudiantes de secundaria de los grados 10 y 11 (equivalente a preparatoria) y a 150 docentes orientadores.

Siguiendo el orden de las anteriores acciones, el gobierno siempre buscó, por medios culturales o legales, la adhesión a la cooperación por parte de los ciudadanos. En este caso particular se debe destacar que, al igual que en los procedimientos anteriores, la primera alternativa que se usó fue el sistema regulatorio cultural. Campañas como “Entregue las llaves” y “El conductor elegido” son evidencia de lo anterior y buscaron prevenir a la gente de las consecuencias de un modo de comportarse fuera de la legalidad. Los incentivos y la diversificación de los canales de comunicación fueron claves en el momento de encaminar hacia el éxito los resultados de las estrategias implantadas por la Alcaldía.

4. Prohibición de la pólvora

La cuarta estrategia de Mockus que podemos analizar es la prohibición de la pólvora y su objetivo era la reducción del número de niños quemados o muertos como resultado del uso de este producto. Para desarrollar esta estrategia, se observó que en la Navidad de 1994 cinco niños menores de 14 años murieron y 127 sufrieron quemaduras como consecuencia del uso de la pólvora. Lo que hizo la Alcaldía fue restringir el uso de la pólvora durante la Navidad de 1995 a personas adultas y en unos pocos lugares. Desde el gobierno local se emitió la advertencia de que se prohibiría por completo la utilización de la pólvora tan pronto se notificara el primer caso de un niño quemado en la ciudad. Y el siniestro ocurrió. Hubo sanción pedagógica y se impusieron trabajos cívicos a los padres que permitieron que sus hijos jugaran con pólvora. En la ciudad había una abundante producción ilegal de pólvora y periódicamente se presentaban graves accidentes y tragedias. La venta se autorizaba a todos los fabricantes y distribuidores, pero durante periodos muy limitados y en sitios definidos por el gobierno del Distrito Capital.

Los resultados no se hicieron esperar y en la Navidad de 1995 la pólvora no ocasionó la muerte de ningún niño y el número de los heridos bajó de 127, en 1994, a 46 en 1996. Durante la Navidad de 1996 tampoco hubo niños muertos y los heridos fueron 41. La interlocución del gobierno del Distrito con los fabricantes y los vendedores de pólvora con sus voceros institucionales y abogados, desempeñó un papel crucial en la adaptación a la prohibición del uso de la pólvora y en el manejo de sus consecuencias para los fabricantes. Como podemos observar, la estructura del modo de incentivar la cooperación es semejante a los casos anteriores. Se implanta una sanción cultural, que para este caso se hace a modo de advertencia: “si se quema algún niño se suspende definitivamente el uso de pólvora”, y el suceso ocurrió. Se impone como segundo incentivo selectivo la sanción legal que es la prohibición definitiva del uso de la pólvora. El incentivo cultural era primero, pero siempre iba acompañado o soportado por la sombra de la sanción legal.

5. Desarme voluntario

El último ejemplo de las acciones que veremos y que desarrolló el gobierno de Bogotá durante 1995-1997 fue el desarme voluntario. El objetivo de esta acción era reducir el riesgo de dar muerte a otros en momentos de ira o por descuido; identificar y controlar, con el compromiso de los propios ciudadanos, lo que los epidemiólogos llaman “factores de riesgo”. La observación inicial que dio origen a esta acción fue que en 1995 y 1996, 74% y 73%, respectivamente, de los homicidios notificados en Bogotá se cometieron con armas de fuego de tenencia o porte legal o ilegal. En los Estados Unidos, país tradicionalmente liberal frente al porte de armas, se realizó una investigación para examinar la adquisición de las mismas con la intención de mejorar las posibilidades de defensa personal. Según sus resultados, la probabilidad de provocar la muerte debido al uso accidental o imprevisto de las armas es 42 veces superior a la probabilidad de hacerlo en cumplimiento de la función defensiva para la cual fueron adquiridas.

La acción se sustentó con el lema “Que las armas descansen en paz en esta Navidad”; se realizó una campaña apoyada por los me-

dios masivos de comunicación, para que los ciudadanos entregaran voluntariamente las armas y municiones que poseían. Se recibieron armas, municiones y explosivos convencionales y no convencionales de muy diversas clases, entre ellos granadas de mano. Con la ayuda muy importante de la empresa privada y de embajadas de países que se unieron a la campaña, se estimuló la entrega de las armas, municiones y explosivos con el incentivo de cambiarlos por bonos para adquirir regalos de Navidad. Algunas personas no pidieron nada a cambio.

Los resultados siguieron siendo positivos y con las 2 538 armas entregadas por la ciudadanía se hizo una fundición y se produjeron cucharitas para alimentación infantil. Las cucharitas, montadas sobre bases fundidas del mismo metal, llevan la leyenda "ARMA FUI". Los homicidios comunes bajaron de 397 en diciembre de 1995 a 291 en diciembre de 1996; en el segundo semestre de 1997, después de la prohibición total del porte de armas, se redujeron en un 30% en septiembre, 23% en octubre y 26% en noviembre, en comparación con los mismos meses en 1996.

De nuevo la estructura del incentivo (o sanción) se hizo presente. Se incentivó la entrega del arma a cambio de bonos para comprar regalos de Navidad. En algunos casos los ciudadanos entregaron sus armas sin pedir nada por ellas. Las armas se convirtieron en cucharitas y el mensaje que quería difundir la administración era que esos instrumentos de agresión podían convertirse en utensilios para alimentar. Es claro que en esta acción el primer incentivo es cultural; la entrega de armas no estaba impuesta por una ley, sino que inicialmente tomó la forma de sugerencia. En el segundo semestre de 1997 se prohibió totalmente el porte de armas, se apoyó el incentivo cultural con el incentivo legal, tomando así la misma forma de las estrategias precedentes.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos llamado la atención sobre dos elementos indispensables en el momento de pensar en el ejercicio de la ciudadanía: instituciones y proceso histórico. Las transformaciones en los comportamientos de los ciudadanos en la Bogotá de 1995-

1997 estuvieron rodeadas de profundos cambios institucionales y soportados por una tradición de comportamiento político reflexivo de los habitantes de esta urbe.

Si observamos las estrategias que implantó la administración, podemos afirmar que la idea central fue aclarar los sistemas reguladores en beneficio de un proceso de cooperación ciudadana. Se diseñaron mecanismos pedagógicos que buscaban persuadir a los ciudadanos por medio de razones para que se adhirieran a la norma mediante su comprensión y se les hiciera evidente que, cumplir la ley y actuar dentro de la legalidad, era mejor social e individualmente hablando. Sin embargo, no debemos olvidar que estas sanciones fueron implantadas en un contexto determinado por ciertas condiciones particulares que ya han sido expuestas. No sólo las estrategias pedagógicas pueden ser la causa del cambio en el comportamiento ciudadano; ellas son más bien el detonante de una disposición a involucrarse en la construcción de una ciudad por parte de los habitantes de Bogotá entre 1995-1997, que además estaban respondiendo a un tipo particular de autoridad.

Parece que el gobierno de la ciudad de Bogotá eligió una estrategia que hizo que la obediencia a las normas resultara más atractiva para el ciudadano y benéfica para la sociedad, redundando en mejores condiciones de convivencia. Para el primer ejemplo diremos que la Alcaldía utilizó sanciones de tipo cultural, como fue la desaprobación colectiva del comportamiento infractor para prevenir su reproducción, a través de las tarjetas ciudadanas. Éstas se tornaron sanciones culturales soportadas por unas sanciones legales que venían posteriormente si la cultural no era tomada en cuenta. En el segundo ejemplo analizado en el presente trabajo, diremos que los mimos y las cebras tenían la misma estructura en cuanto a sanción que la idea de las tarjetas. Los mimos actuaban como sanciones culturales soportadas por sanciones legales que sólo eran aplicadas como último recurso. Finalmente, la Ley zanahoria, el desarme voluntario y la prohibición del uso de la pólvora tenían un claro contenido normativo y de sanción legal; sin embargo, se debe resaltar el uso del sistema regulador cultural, en tanto que antes de la implantación se informó y se estimuló a la ciudadanía a actuar dentro de lo norma diseñada.

Antanas Mockus y su equipo de gobierno probaron que la combinación de recursos culturales y pedagógicos 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.

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 (Méndez, 1999).

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.

Sumado a lo anterior, no debemos olvidar que las estrategias son implantadas en un contexto determinado por un cambio institucional, por un tipo particular de autoridad y dirigidas a una tipo de ciudadanía dispuesta a participar, pero que no creía en sus representantes tradicionales. Cuando se produce la apertura del sistema, gracias al cambio institucional, y llega un académico a la Alcaldía que propone sus estrategias, esta ciudadanía dispuesta a participar acepta favorablemente las estrategias de Mockus y sólo en ese contexto se puede comprender el cambio en los comportamientos ciudadanos.

En este sentido, podemos finalmente identificar algunos elementos que hacen relevante la revisión del caso como estrategia de formación

ciudadana: a) la ciudadanía que responde es activa y creyente en la democracia, se diría que con un alto grado de cultura política; b) el alcalde es un pedagogo que se concentra en formar ciudadanos, y c) existe un contexto sociopolítico favorable que permite la maniobra libre de un personaje ajeno a la clase política tradicional de Colombia.

La bandera de la “formación ciudadana” y la de participación han coincidido —y no de casualidad— con la bandera de la “modernización” de las instituciones del Estado, un Estado hoy achicado y debilitado. No obstante, como se reconoce actualmente, esta ecuación no cierra: avanzar en la construcción de naciones más justas y democráticas implica construir tanto unas instituciones como una ciudadanía fuertes, pues la fortaleza o la debilidad de uno de ellos hace a la fortaleza o debilidad del otro. Es indispensable trabajar desde y para la construcción de la interlocución, el acercamiento y la cooperación entre ambos, aceptando que el apoyo crítico, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas deben aplicarse simétricamente, de ambos lados.

No sólo debemos preocuparnos por la formación cívica y ética de los jóvenes en las escuelas, debemos reflexionar sobre las instituciones y los representantes. Si pensamos un poco en Latinoamérica, en el caso de sus políticos en general y de las instituciones de esta región, largamente anquilosadas y algunas liberándose apenas de tradiciones autoritarias, deberíamos afirmar que una transformación ciudadana no sólo pasa por la educación en las escuelas, también nos ocuparía imaginar una profunda evolución de las instituciones y un radical relevo de los representantes y políticos tradicionales; y si no es eso, una concientización, un tanto utópica, por parte de nuestros tomadores de decisiones de trabajar por el ideal de la democracia: el bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJURE, González y Mustacato. “Actitud hacia la participación política de los habitantes de Bogotá”, Tesis de grado sociología, Universidad Javeriana, Bogotá, 1986.

ARTURO. “Nos volvimos ciudad”, en *Pobladores urbanos: en busca de identidad*, Tercer Mundo, Bogotá, 1994.

BARBA, B. “Influencia de la edad y de la escolaridad en el desarrollo del juicio moral”, en *Revista electrónica de investigación Educativa*, núm. 2, vol. 4, UABC, 2002 <http://www.redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-contenido.html>

BARCO, V. *Del plebiscito a la Asamblea Constitucional. Informe del Presidente Virgilio Barco al Congreso Nacional*, tomo VIII, vol. II, Bogotá, julio, 1990, pp. 900-930.

BATES, R. *Analytic Narratives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

BERGER P. y Th. Luckmann. *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu, 1995.

BORJA, J. “La ciudad es el espacio público”, en P. Ramírez. *Espacio público y reconstrucción de la ciudadanía*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.

BORJA, J. y M. Castells. “Planes estratégicos y proyectos metropolitanos”, en Joan Parpal. *El desarrollo urbano en el Mediterráneo*, Barcelona, Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona, 1997.

CARMINES y Zeller. *Reliability and Validity Assessment*, California, Sage Publication, 1979.

CARRILLO, C. “La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad”, Monografía de grado presentada a la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia, 1991.

CHERNICK, M. “Reforma política, apertura democrática y el desmonte del Frente Nacional”, en P. Vásquez. *La democracia en blanco y negro. Colombia en los ochenta*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1989.

COLOMER, J. *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

CONDE, S. “Pensar la democracia desde la escuela”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXVII, núms. 1 y 2, CEE, 1997, pp. 129-164.

CORTÉS y Podlesky. “Política medios y cultura: la punta del iceberg”, Bogotá, Monografía de grado, Universidad de los Andes, 2000.

CUÉLLAR, M. *Colombia: un proyecto inconcluso —valores, instituciones y capital social—*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.

DUGAS, J. *et al.* “La Asamblea Nacional Constituyente, expresión de una voluntad general”, en R. Sánchez. *Los nuevos retos electorales-Colombia 1990: antesala del cambio*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1991.

ESPINEL, M. *Marco general para la reflexión*, Bogotá, Programa de Cultura Ciudadana, IDCT, 1995.

GARCÍA. “¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía”, Tesis de Maestría en Estudios políticos, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, 2001.

GARCÍA G. “*Vivir para contarla*”, Ed. Norma, 2002.

GARCÍA, y Dávila. “Control Político y control ciudadano en Bogotá”, en *Misión de reforma institucional de Bogotá*, tomo 4, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000.

GIL, M. *Conocimiento científico y acción social*, Barcelona, Gedisa, 1997.

GILBERT, A. *The mega-city in Latin America*, Nueva York, 1997.

HIRSH, A. (comp.). *Educación y Valores*, tomos I, II y III, México, Gernika, 2001.

INSTITUTO DE OPINIÓN NACIONAL. *Creencias y prácticas relacionadas con el Código de Policía de Santa Fe de Bogotá*, diciembre de 1995, Inédito.

INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, OBSERVATORIO DE CULTURA URBANA. “La Cultura Ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición”, 2002. Ver documento en página web: www.idct.gov.com

LEMOINE. *Las fuerzas de la opinión*, Ed. Centro Nacional de Consultoría, Bogotá, 1993.

LÓPEZ, L. *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al programa Cultura Ciudadana, Bogotá 1995-1997*, Bogotá, IDCT/CLACSO, 2003.

MARSHALL, T.H. *Class, citizenship and social development*, Boston, Anchor Books, 1965.

MEDELLÍN, P. *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Bogotá, CIDER, Universidad de Los Andes, Tercer Mundo Editores, Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998.

MÉNDEZ, P. “Cultura ciudadana, Santa Fe de Bogotá 1995-1997”, Santiago, Universidad de Chile, Trabajo presentado para optar al Título de Maestro en Gobierno, 1999.

MOCKUS, A. “Plan económico, social y de obras públicas para Santa Fe de Bogotá D. C., 1995-1997”, 1995.

_____. "Divorcio entre ley moral y cultura". Documento anexo al plan de desarrollo: *Bogotá: para vivir todos del mismo lado*, 2000.

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

OCAMPO, M. "El papel del Concejo en la construcción de la cultura política de la Capital", Bogotá, Corporación Fórmulas, Inédito, 1997.

PEÑA, S. "Rito y símbolo en la campaña electoral para la Alcaldía de Bogotá", en *Análisis Político*, núm. 24, 1994, pp. 22-35.

PEREA. "Somos expresión, no subversión", en *Viviendo a toda*, Bogotá, Siglo del Hombre, 1998.

PIZANO, E. *Aproximaciones a la cultura política en Bogotá*, Bogotá, Documentos del CESO núm. 4, Universidad de los Andes, 2001.

_____. "Percepciones de los habitantes de Bogotá sobre el cambio de la ciudad, la gestión pública y la ciudadanía", Tesis de maestría en Estudios Políticos, Universidad Nacional, Bogotá, 2002.

POVEDA, L. "De la cívica, la ética y las aulas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIII, núm. 3, México, CEE, 2003, pp. 143-149.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Del plebiscito a la Asamblea Nacional Constituyente*, Informe del Presidente de la República Virgilio Barco al Congreso Nacional, tomo VIII, vol. I, Bogotá, 1988, pp. 30-42.

_____. *Proyectos de Reforma Constitucional, 1968-1990*, tomo II, Bogotá, 1991, pp. 900-930.

RAWLS, J. "The Idea of Overlapping Consensus", en *Oxford Journal of legal studies*, núm. 7, 1987.

REIMERS, F. “Pedagogía, cultura escolar y formación de ciudadanía en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXXIII, núm. 4, México, CEE, 2003, pp. 9-50.

REVISTA DINERO, núm. 103. “Saber y conflicto”, Bogotá, marzo 10 de 2000.

REVISTA SEMANA, “A calzón quitao”, Bogotá, febrero 15-22, 1994.

REVISTA SEMANA, “Escándalos con rating”, Bogotá, noviembre 9-16.

RIVEROS, H. “El ordenamiento territorial colombiano. Un Estado autónomico”, edición digital *Programa Mejor Gestión de los Departamentos GTZ*, Ministerio del Interior, 1995.

ROSTHEIN, B. “Political institutions: an Overview”, en Goodin, Hnasdieter. *New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 133-166.

SÁNCHEZ, R. *Los nuevos retos electorales-Colombia 1990: antesala del cambio*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, 1991.

SANTAMARÍA, R. y G. Silva. *Proceso político en Colombia: del Frente Nacional a la apertura democrática*, Bogotá, CEREC, 1984.

SCHMELKES, S. “La formación de valores en la educación”, en *Estudios*, núms. 45-46, México, ITAM, 1996.

SENNETT, R. *El declive del hombre público*, Barcelona, Península, 1978.

SEP. *Planes y programas comentados. Educación Secundaria. Formación Cívica y Ética*, México, Subsecretaría de Educación Básica y Normal, 2000.

SHAMIR, B., M. B. Arthur y R. J. House. "The Rhetoric of Charismatic Leadership: A Theoretical extension. A Case Study, and Implications for Research", en *Leadership Quarterly*, 5 (1), 1994, pp. 25-42.

SIERRA, Y. "En busca de la cooperación ciudadana: El caso de Bogotá 1995-1997", Tesis presentada para optar al título de Maestro en Ciencias Sociales, México, FLACSO, 2004.

TILLY, CH. *Citizenship, identity and social history*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

VIVIESCAS, F. "La Ciudad: la calidad del espacio para la vivencia", en *Pensar la Ciudad*, Bogotá, Tercer Mundo, 1996.

WILLNER, A. *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership*, New Haven y Londres, Yale University Press, 1984.

ZONIS, M. "Self-Objects, Self-Representation and Sense Making Crises: Political Instability in the 1980s", en *Political Psychology*, año 5, núm. 4, 1984, pp. 553-571.