

# Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá (1988-2008)

From words to facts: social and urban transformations in Bogotá (1988-2008)

Ruth Nayibe Peña Frade\*

Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá

## Resumen

Este artículo muestra que las transformaciones materiales, sociales y culturales de Bogotá han tenido una existencia previa en los planes de desarrollo y las políticas públicas. Se utiliza el concepto de utopía y se identifican tres rasgos utópicos en dichos documentos: 1) imágenes de ciudad y de sociedad que 2) son la imagen especular de una indeseable realidad fáctica, y 3) un proceso de “performatividad” en el que se expresan una voluntad y capacidad de poder cuyo resultado es la instauración de una realidad nueva que se constata en la forma material de la ciudad.

Tres dispositivos le van dando la forma imaginada a la ciudad y la sociedad: 1) el diseño y producción de espacio público; 2) una estrategia de comunicación, pedagogía y propaganda, y 3) una batería de normas de diversa importancia y obligatoriedad. El artículo define a la administración distrital como un portentoso aparato de concentración de poder y recursos que tiene tres componentes: 1) una gestión que integra a las entidades distritales; 2) el uso de una “razón técnica” constituida por datos estadísticos, diseños y conocimientos especializados, y 3) la “corresponsabilidad” de la comunidad.

**Palabras clave:** gestión urbana, utopía urbana, performatividad, corresponsabilidad.

## Abstract

This paper shows that Bogotá’s material, social and cultural transformations have existed previously in development plans and public policies. The concept of utopia is used, and three utopic features are identified in such documents: 1) images of city and society that 2) are the spectacular image of an undesirable *de facto* reality and 3) a “performativity” process in which a will and an ability of power are expressed, whose result is the founding of a new reality, confirmed in the material shape of the city.

Three devices give the city and the society the imagined shape: 1) the design and production of public space; 2) a strategy of communication, pedagogy and propaganda, and 3) a set of differently important and mandatory rules. This paper defines the District

---

Artículo de investigación científica.

Recibido: abril 1.º del 2010. Aprobado: abril 18 del 2010.

\* Profesora de la Universidad Autónoma de Colombia. [nayibefrade@yahoo.com](mailto:nayibefrade@yahoo.com)

Administration as an ostentatious apparatus for the concentration of power and resources, conformed by three components; 1) a management that integrates the different district institutions; 2) the use of “technical reason”, conformed by statistical data, specialized designs and knowledge and; 3) the community’s “corresponsibility”.

**Key words:** urban management, urban utopia, performativity, corresponsibility.

### Presentación

“Bogotá textual” fue un proyecto de investigación financiado por la Universidad Autónoma de Colombia<sup>1</sup> cuyos objetivos generales fueron los siguientes: 1) proponer una caracterización típico-ideal de los alcaldes y la orientación valorativa que le dieron a su administración; 2) identificar y precisar los aportes específicos que hicieron diversas disciplinas académicas a la concepción de planes de desarrollo, al diseño de políticas sociales y a la estructuración administrativa de Bogotá durante el periodo de referencia; 3) identificar y describir continuidades y rupturas que se han dado en Bogotá en los últimos veinte años y que ayudarían a caracterizar el proceso de cambio permanente que viene experimentando la ciudad; 4) identificar, enunciar y explicar mutaciones discursivas y textuales, cambios en la fraseología y en las denominaciones de grupos sociales, situaciones urbanas, problemas sociales, etc., y 5) proponer hipótesis que relacionen liderazgos individuales, experticias técnico-científicas, estilos de gestión y administración pública con cambios urbanos.

Se partió del supuesto de que las transformaciones materiales, sociales y culturales de la ciudad y la vida urbana tienen su origen en la decisión expresada en un texto oficial y legal; por eso, el proyecto pretendía rastrear los cambios ocurridos en Bogotá entre 1988 y 2008 en algunos documentos públicos, o, dicho de otro modo, ver la materialidad de la ciudad como la puesta en acción de decisiones expresadas en un texto. La indagación de fondo consistía, por lo tanto, en entender cómo la palabra del Estado se convirtió en esa realidad urbana.

El análisis documental se realizó sobre los planes de desarrollo y los planes maestros, las políticas sociales y algunas normas de carácter nacional que regulan la gestión pública; a éstos se les llamó primero y segundo

1. Proyecto aprobado en la convocatoria de investigación correspondiente al segundo semestre del 2006. Se inscribió en la línea de investigación Gobierno y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables. El proyecto “Bogotá textual” empezó actividades en noviembre del 2007, y el informe final fue entregado en diciembre del 2009. El equipo de investigación estuvo conformado por una coinvestigadora experta en política social y pública, la socióloga Lya Yaneth Fuentes Vásquez; la lingüista Mabel Bello Espinosa hizo el análisis de prensa desde la perspectiva semiológico-semántica; la trabajadora social Elizabeth Moncada Velandia trabajó la normatividad que regula la gestión pública, y la comunicadora social Ana Milena Murillo Moreno se encargó del análisis de prensa desde el periodismo. La dirección del proyecto y los análisis desde el punto de vista del urbanismo y los modelos utópicos, y de la producción editorial especializada, fue realizada por la autora del presente artículo.

nivel de análisis, respectivamente. Hubo un tercer nivel que tomó como referencia la información de prensa entre 1988 y 2008, y un cuarto que se concentró en la producción académica y especializada sobre Bogotá durante el mismo periodo.

## Introducción

La materialidad de la ciudad ha sido interés más de las ciencias del espacio —la arquitectura, el urbanismo y la planeación, entre otras— que de las ciencias sociales; la forma que va adquiriendo la urbe es la concreción de procesos económicos, sociales y políticos de uso, producción y consumo de ciudad, es decir, de los medios y los agentes que satisfacen las demandas de vivienda, infraestructura vial, equipamientos colectivos, espacios para la producción de bienes y servicios, seguridad, dinamismo económico, movilidad socioeconómica, etcétera. El campo de dichos procesos ha sido develado y expuesto por las ciencias del espacio; las disciplinas sociales incursionaron en él mucho más tarde y, en general, abstrayendo del espacio material los fenómenos de su interés disciplinar.

Hasta hace muy pocos años, las ciencias sociales, y la sociología no es la excepción, habían visto el espacio material y geográfico como el *locus* de las acciones sociales; no lo consideraban en sí mismo y, por tanto, no le reconocían ningún papel en la configuración de las relaciones sociales. Es más bien incipiente la producción académica y disciplinar que se introduce en el fascinante mundo de la espacialidad como creadora —o inductora— de cultura, de subjetividad y de conductas y relaciones; la avanzadilla teórica estuvo encabezada por la geografía urbana, precedida por algunos esporádicos y puntuales estudios de caso de la antropología y la sociología urbanas.

Asumiendo ese vacío, en “Bogotá textual” se analizaron los planes de desarrollo de las ocho administraciones que tuvo Bogotá en los veinte años de referencia<sup>2</sup>. De ellos se extrajeron las imágenes de ciudad y socie-

2. Los planes que consideró “Bogotá textual” para el análisis del primero y segundo nivel son:
  - Andrés Pastrana: “Plan Bogotá 450 años”. Intervención en la instalación de las sesiones ordinarias del Concejo de Bogotá, Agosto 1.º de 1988, y Decreto 901 de noviembre de 1988.
  - Juan Martín Caicedo: “Plan de Desarrollo Físico, Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá 1991-1992”. Acuerdo 8 de 1991.
  - Jaime Castro: “Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, ‘Prioridad Social’ 1993-1995”. Acuerdo 31 de 1992.
  - Antanas Mockus: “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá D. C. 1995-1998, ‘Formar Ciudad’”. Decreto 295 de 1995.
  - Enrique Peñalosa: “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C. 1998-2001, ‘Por la Bogotá que queremos’”. Acuerdo 06 de 1998.
  - Antanas Mockus: “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públi-

dad que orientaron la gestión respectiva, y los valores y principios que vertebraron su política social. Se buscaba una relación coherente y lógica, o incongruente, entre un modelo y un conjunto de acciones. Se asumió el plan como la visión de un alcalde, como la expresión de una voluntad de poder, y el documento de política, como la principal estrategia a través de la cual se realizaría dicha voluntad.

El plan es un documento con autor definido (el alcalde por sí mismo o el equipo de sus asesores), es la expresión de un estado social y material urbano por conseguir que es mejor que el actual. Éste debe ser reformado o reconstruido para acceder al estado imaginado. La política social y la norma hacen parte de los instrumentos de conversión de esa indeseable realidad empírica; estos textos son, por su parte, el resultado de una interacción y puja entre entidades de distintos sectores administrativos, que deben actuar de manera coordinada por establecer cursos de acción que conduzcan hacia esos estados ideales. El consenso al que lleguen, bajo la dirección del alcalde, debe incluir una batería de objetivos, metas, proyectos, programas, funcionarios, indicadores y presupuestos que garanticen la consecución del objetivo o el logro de la meta definidos en la política, inspirados en las visiones utópicas de ciudad y sociedad contenidas en los planes.

Otros documentos analizados fueron, en primer lugar, artículos publicados en el periódico *El Tiempo* y la revista *Semana*. Varias eran las intenciones de este análisis, entre ellas, primera, identificar las reacciones que suscitaron las decisiones, pretensiones y acciones de las alcaldías en los medios y la ciudadanía, y la consiguiente réplica de las entidades y los funcionarios; segunda, listar los problemas recurrentes y cotidianos que acuciaban a la población y acerca de los cuales informaban o denunciaban los medios, y confrontar esa agenda con los propósitos de las administraciones; tercera, evaluar el lenguaje utilizado por los periodistas para referirse a los alcaldes y funcionarios, y relacionarlo con las oscilantes reacciones de aprobación o rechazo, de apoyo o resistencia, de la ciudadanía. Se suponía una lucha de poder, continua y con múltiples expresiones, entre la gestión de la Alcaldía por imponer su voluntad y sus cursos de acción, y los actores sociales y habitantes de la ciudad que debían incorporarlos, aprenderlos e internalizarlos.

Los últimos documentos contemplados fueron los producidos por académicos, investigadores y expertos urbanos que convirtieron en objeto de análisis, reflexión o crítica varios sucesos, procesos o figuras de

---

cas para Bogotá D. C. 2001-2004, 'Bogotá para vivir todos del mismo lado'". Decreto 440 de 2001.

- Luis Eduardo Garzón: "Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004-2008, 'Bogotá sin Indiferencia, un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión'". Acuerdo 119 de 2004.

- Samuel Moreno: "Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C. 2008-2012, 'Bogotá Positiva: para Vivir Mejor'". Acuerdo 308 de 2008.

este periodo. Se escogió esta fuente porque en una investigación anterior (véase Fuentes y Peña, 2007) se habían identificado, por un lado, el protagonismo de una serie de académicos que se desempeñaron como funcionarios directivos de entidades o como asesores y, por el otro, la importancia que tuvieron algunos estudios, análisis y diagnósticos de problemas urbanos, hechos con marcos conceptuales y metodologías de diversas disciplinas sociales y del espacio, en el diseño y ejecución de políticas y de diversas normas. Por tanto, se quería bosquejar el papel que cumplieron las disciplinas sociales y otras áreas del conocimiento en las transformaciones ocurridas en la materialidad y la vida de la ciudad durante el periodo 1988-2008.

Este artículo se basa en el trabajo que se realizó para desarrollar el primero y segundo nivel; se refiere a conceptos y a métodos que se emplearon, a preguntas y supuestos de partida, a hallazgos e hipótesis que se formularon a partir de ellos, a preguntas que se revelan después de dos años de indagación.

### De la autonomía a la concentración de poder

Como ya se dijo, la pesquisa de fondo de “Bogotá textual” consistía en entender cómo la palabra del Estado se convirtió en realidad urbana. Para exponer la explicación a la que llegó la investigación hay que empezar por recordar que, en los municipios, el alcalde encabeza el poder ejecutivo y el Concejo es el poder legislativo. En Bogotá, las relaciones entre ambos han sido tormentosas, un permanente tire y afloje del Ejecutivo por conquistar y mantener autonomía y margen de acción, y una incesante pretensión del Legislativo de ampliar sus dominios e influencia en la administración y gobierno de la ciudad, transgrediendo sus competencias. Estas disputas no han terminado, pero la norma sometió a los antagonistas a otras condiciones.

La Ley 11 de 1986 impulsó una reforma administrativa que asignó nuevas funciones a los municipios, entre ellas, la elección popular de los alcaldes. Otra norma, el Decreto Ley 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá D. C., definió las funciones y competencias del Concejo y de la Alcaldía en el gobierno de la capital y evitó la coadministración, y estableció formas de control social de las actividades oficiales y un régimen fiscal y tributario que ha permitido combatir el fraude y la evasión; todo esto fortaleció la autonomía formal del alcalde y los funcionarios directivos de entidades respecto a los concejales.

La Ley 152 de 1994 impuso el requisito de presentar un programa de gobierno para inscribir la candidatura a la Alcaldía, y la condición de que, en caso de ser elegido y después de algunos ajustes, ese programa sería convertido en el Plan de Desarrollo que se sometería a la aprobación del Concejo. La autonomía del alcalde aumentó porque la Ley daba al Concejo un plazo para aprobar el Plan; si no lo hacía, le correspondía al alcalde expedirlo como Acuerdo y convertirlo así en la carta máxima de su gestión. A estos recursos se añadió, en 1997, la facultad —otorgada

a los alcaldes por la Ley 388 de Reforma Urbana y Ordenamiento Territorial— de diseñar y proponer al Concejo el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, con una vigencia de veinte años. La importancia de este texto es doble: por un lado, permite la expedición de planes maestros de equipamientos<sup>3</sup>, de obligatorio cumplimiento, y, por otro, crea las condiciones materiales y presupuestales en las que deberán moverse las subsiguientes administraciones. En la actualidad, y hasta el año 2019, rige en Bogotá el POT expedido en el 2000 por medio del Decreto 619; si bien ha sufrido modificaciones, la propuesta inicial se conserva en lo más sustancial; la versión definitiva es la promulgada en el Decreto 190 de 2004.

Estas normas han venido creando unas condiciones favorables a la gestión de los candidatos que fueron elegidos como alcaldes de Bogotá, el primero, en 1988; ellos llegan al gobierno con unos patrimonios que no habían tenido alcaldes anteriores, nombrados y removidos por el Presidente de la República. Entre esos recursos está la potestad para definir el rumbo de la ciudad y someterlo al electorado como un programa; el elegido obtiene así una mayor libertad de decisión y acción porque no debe su nombramiento sólo a un grupo de poder o presión, ni a una autoridad superior, o a las redes clientelares de un partido, sino también a una cantidad de votantes que deciden por identidad con su propuesta. Muy importante es la competencia legal para escoger, nombrar o ratificar y destituir funcionarios del nivel directivo en todas las entidades del Distrito y a los alcaldes locales. Sin embargo, esa independencia que posibilitan la norma y la elección directa se hace real sólo por la decisión y correspondiente línea de conducta del alcalde y los funcionarios, situación que empezó a

3. El POT jerarquizó los instrumentos de planificación indicando que los planes maestros de equipamientos son instrumentos estructurantes de primer nivel, los cuales tienen un horizonte de largo plazo, y con base en ellos se estructura la estrategia de ordenamiento adoptada. Los planes maestros se constituyen en instrumentos que orientan la programación de la inversión y los requerimientos de suelo para el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos. Los planes aprobados en Bogotá son: Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D. C. (Decreto 503 de 2003); Espacio Público para Bogotá Distrito Capital (Decreto 215 de 2005); Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá Distrito Capital (Decreto 308 de 2006); Energía Eléctrica en el Distrito Capital, PME (Decreto 309 de 2006); Gas Natural en el Distrito Capital, PMGN (Decreto 310 de 2006); Equipamientos del Culto para Bogotá D. C. (Decreto 311 de 2006); Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá D. C., PMIRS (Decreto 312 de 2006); Cementerios y Servicios Funerarios para el Distrito Capital, PMCSF (Decreto 313 de 2006); Acueducto y Alcantarillado para Bogotá D. C. (Decreto 314 de 2006); Abastecimiento de Alimentos y Seguridad Alimentaria de Bogotá PMASAB (Decreto 315 de 2006); Equipamientos del Sector de Bienestar Social para Bogotá D. C. (Decreto 316 de 2006); Telecomunicaciones para Bogotá D. C. (Decreto 317 de 2006); Equipamientos de Salud para Bogotá D. C. (Decreto 318 de 2006); Movilidad para Bogotá Distrito Capital (Decreto 319 de 2006); Equipamientos Educativos de Bogotá D. C. (Decreto 449 de 2006); Recintos Feriales para Bogotá D. C. (Decreto 456 de 2006), y Equipamientos Culturales de Bogotá D. C. (Decreto 465 de 2006).

darse en 1992, aunque con altibajos durante el periodo analizado, bajo la administración del tercer alcalde elegido por voto popular.

Por otra parte, entrevistas a funcionarios y ex alcaldes, realizadas por la citada investigación (Fuentes y Peña, 2007), revelaron que, en las últimas administraciones del periodo analizado, la gestión de entidades y funcionarios se orientó por fuertes y explícitas convicciones particulares de los ex alcaldes acerca de lo que podría y debía ser la vida buena, la vida justa, la adecuada y deseable en una ciudad que podía ser acogedora, funcional, ordenada y hermosa. La potencialidad de esos recursos jurídicos para liberar la capacidad de decisión y acción de las administraciones, junto con esa evidencia empírica, fueron los puntos de partida para que “Bogotá textual” supusiera en los alcaldes una voluntad de poder y la disponibilidad plena de los recursos suficientes para materializar una utopía, esto es, sus visiones ideales de ciudad y sociedad. Así mismo, el análisis de la evolución de algunos indicadores sociales de Bogotá, así como el impacto favorable de muchas obras públicas, además de los premios y reconocimientos internacionales otorgados a la ciudad y sus alcaldes, mostraban que, en efecto, y por decir lo menos, en los últimos lustros habían mejorado la calidad de vida del ciudadano y la gestión misma de la ciudad.

Luego, era probable que esos cambios favorables, que resaltaban aún más al confrontarlos con la situación de la ciudad en periodos anteriores, sí hubieran tenido una existencia textual previa en los planes de desarrollo y las políticas, y que su existencia empírica fuera el resultado del curso de acción decidido y puesto en práctica por cada una de las ocho administraciones que tuvo Bogotá entre 1988 y 2008. Bajo ese supuesto, y en el primer nivel de análisis, se espulgaron los planes de desarrollo para encontrar en ellos, y sacar a la luz, cualquier indicio de utopía. Quizás en este punto hay que hacer un corto pero necesario excurso.

### Imaginación para la acción

¿Por qué y cuál utopía? La utopía es un género, y no sólo literario, que tiene unos rasgos que lo particularizan y que identifican a un ejemplar como perteneciente al género. Esos rasgos trascienden los periodos históricos en que fueron producidos y los formatos de los textos; igualan novelas y otras narraciones, manifiestos políticos y estéticos, y, más interesante aún, teorías. Eso es lo que plantea Françoise Choay (1996) en relación con las teorías del urbanismo. Desde su punto de vista, éstas tendrían tantos parecidos con la estructura textual utópica que es difícil no ubicarlas dentro del género. De los rasgos utópicos que propone la autora<sup>4</sup>, “Bogotá textual” adoptó tres para analizar los planes de desarrollo.

4. Siete rasgos sirven a Choay para definir la utopía: 1) tiene un autor conocido y es un texto instaurador; 2) un sujeto se expresa en primera persona singular, el autor es su portavoz, visitante y testigo de la utopía; 3) se presenta bajo la forma de un relato en el cual está inserta, en el presente del indicativo, la descripción de una sociedad modelo; 4) la sociedad modelo es opuesta a una sociedad histórica real, cuya crítica es indisoluble de la descripción-elaboración de la primera; 5)

La primera señal es que la utopía tiene un componente espacial-estético y otro social-ético: se trata de una ciudad bella y eficiente habitada por una sociedad de individuos virtuosos y felices. Buena parte de ese virtuosismo es producido porque la forma en que está dispuesta la ciudad determina el uso correcto, y el único, que pueden y deben hacer los ciudadanos de la ciudad, que resultan así siendo, les guste o no, buenos y dichosos.

La ciudad hermosa y eficiente, y la sociedad obediente y ordenada devinieron de una ciudad fea y caótica y de una sociedad corrupta y fracasada; así, la perfección propuesta es la imagen especular de una realidad fáctica. Ése es el segundo indicio.

Al juntar las piezas dispersas en los ocho planes se forman las imágenes de ciudad-sociedad real por superar y de imagen utópica de ciudad-sociedad por alcanzar. Esto ha venido siendo Bogotá entre 1988 y 2008, ésta es la realidad inadmisibile que se viene eliminando y reemplazando por otra:

1. Condiciones de vida: alto promedio diario de muertes violentas; inseguridad; riesgo de enfermar o morir; desprotección ciudadana ante los riesgos, conflictividad y violencia; mal servicio de salud; desnutrición.
2. Condiciones sociales: abandono social; comunidad con baja capacidad de presión social; discriminación social y laboral; desconfianza social; necesidades insatisfechas; desarrollo desigual; indigencia; exclusión social.
3. Problemas económicos: desempleo; baja productividad; externalidades, estancamiento del ritmo de crecimiento económico; desarmonía entre el progreso individual y el bien común.
4. Carencias cívicas: barreras físicas, económicas, culturales y de acceso a servicios; incumplimiento de normas de tránsito, jurídicas y tributarias; evasión de impuestos; apropiación indebida de subsidios; debilidad del sentido del deber ciudadano; indiferencia y apatía; vulneración de derechos; el ciudadano no se siente importante ni escuchado; desconfianza en los procedimientos democráticos.
5. Estructura urbana: deterioro urbano y social; abandono de zonas residenciales; vivienda ilegal; urbanización informal; especulación de tierras; segregación territorial, social y espacial; déficit de servicios y de vivienda; altos costos sociales y ambientales; descontrol del desarrollo urbano; carencia de tierras con vocación urbana; distribución inequitativa de los costos y beneficios ambientales.<sup>5</sup>

---

la sociedad modelo está sustentada en un espacio modelo que es parte integrante y necesaria; 6) la sociedad modelo está situada fuera de nuestro sistema de coordenadas espacio-temporales, en otra parte, y 7) escapa al dominio de la duración y del cambio (Choay, 1996).

5. En adelante incluiremos algunos fragmentos, como éste, extraídos de nuestro informe técnico de investigación de marzo del 2009 (Peña, 2009a).



Y ésta es la imagen especular, el estado utópico al que se tiene que llegar y cuya realización se ha venido acumulando (al igual que la anterior, está construida a partir de elementos tomados de cada plan), ésta es la utopía:

6. Seguridad: tranquilidad ciudadana.
7. Condiciones personales: alcanzar la felicidad; desarrollo de la individualidad, de capacidades, potencialidades y opciones; proyectos de vida digna; generar comportamientos autónomos; goce sostenible; sexualidad sana, responsable, placentera y segura; creación de mayor valor para todas las personas; dignificación; autodeterminación individual y colectiva; libre desarrollo de la personalidad y la diversidad sexual; transformación de la capacidad de los individuos; afirmación de la identidad; cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos.
8. Condiciones sociales: amistad entre vecinos; fortalecer la cultura popular; coexistencia viable y fértil; desarrollo pleno y sostenible del potencial y las capacidades humanas; ciudadanos productivos y más felices; reducir los desequilibrios sociales; comunidad sana e integrada.
9. Problemas económicos: dar a cada quien lo que necesita; capacidad de generar y distribuir riqueza.
10. Valores cívicos: sentimiento de ser importante y escuchado; recomposición de la vida en común; la reconciliación y la paz son posibles; armonía en la vida de la comunidad; disfrute colectivo; nuevos sentidos y prácticas de la política; entusiasmo compartido; equidad de género como un valor; construcción de una ciudad de derechos.
11. Estructura urbana: disfrutar, gozar y vivir alegremente en la ciudad; condiciones que potencian la capacidad y el talento humano; entornos saludables que dignifican al hombre; vivir en un lugar digno que eleva la autoestima; riqueza y prosperidad colectiva; condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades; producción y apropiación colectiva de la riqueza; humanización de la ciudad; ciudad perfecta en muchos detalles; nueva relación sociedad-ambiente; ciudad fraterna; ciudad positiva, confiable, atractiva.

El tercer rasgo utópico identificado por Françoise Choay es que al realizar la utopía se instaura una sociedad nueva y que esa acción es realizada por un héroe utópico. “Bogotá textual” hizo una trasposición de este rasgo: lo que se instaura<sup>6</sup> entre nosotros es un discurso acerca de lo

6. En el libro de Françoise Choay, un texto instaurador se define por estas características: 1) en su enunciación y en la relación con sus componentes semánticos habría una regularidad formal y una estabilidad que formaría una categoría discursiva específica; 2) es autónomo, no está subordinado a ninguna disciplina o tradición; 3) tiene por objeto un método de concepción, la elaboración de principios universales y de reglas generativas que permitan la creación, no la transmisión, de preceptos o de recetas (Choay, 1996).

urbano que atraviesa a las entidades y los textos oficiales, que se repite en todas ellas y que es adoptado y replicado, las más de las veces como fraseología, por los medios de comunicación y, a través de ellos, finalmente por la ciudadanía. De esa forma, por el uso reiterado de un lenguaje intervenido y modificado se crea una realidad social distinta o inédita.

Por supuesto, los alcaldes no son legendarios héroes utópicos, son gobernantes y administradores investidos y facultados con una serie de recursos, prerrogativas e instrumentos que ponen al servicio de la realización práctica de sus ideas, avaladas éstas y autorizados áquellos por la ciudadanía que los eligió y dotó así de esos poderes. Desde ese punto de vista, en la medida que dirige el uso del aparato público y pone en circulación un lenguaje con el cual nombrar la realidad, el alcalde es instaurador de sociedad. Hasta aquí el excurso.

### Producción de realidad material y social

Ahora bien, ¿cómo se logró llevar a la práctica estas visiones, intenciones e ideas de lo bueno, lo sano, lo bello y lo eficiente? Por medio de un complejo y sostenido proceso que en el ámbito de “Bogotá textual” llamamos “performatividad”, y que incluye los siguientes elementos:

- 1) una puesta en práctica y en escena (de un modelo de ciudad-sociedad, de un discurso ético y político), 2) de una conducta, un símbolo, un deseo, una imagen de futuro (la conducta individual debida, el estilo de vida urbana deseable), 3) que se repite y se fija (en la propaganda, en la norma urbana), 4) que prescribe desde afuera un sujeto performador (un alcalde que encabeza un gobierno), 5) que es observada, ensayada y aprendida (en el espacio público, en los medios de comunicación) 6) por un sujeto que se está performando (los habitantes de la ciudad) 7) para que los viva como naturales y los sienta como parte de su identidad (la virtud civil, el comportamiento debido).

La performatividad es, en últimas, la realización de una capacidad de poder que, en este caso, proviene de la mezcla de la voluntad del alcalde para realizar una utopía con la autorización legal para hacerlo y emplear los instrumentos del Estado en tal cometido. El resultado de llevar a la práctica esa capacidad es la creación de una realidad nueva, performada, que se constata en la forma material de la ciudad y en la vida de las personas que la utilizan y que, al hacerlo, la consolidan y multiplican —o, en caso contrario, la empiezan a pervertir y erosionar—.

La realidad directamente perceptible para los ciudadanos es la realización material de un discurso escrito, bien como utopía en los planes de desarrollo, bien como norma; lo que existe en ese tipo de textos, dado su carácter legal y de obligatorio cumplimiento, se convierte, de ahí en adelante, en condición obligatoria o ineludible para la acción, presente y futura, de funcionarios y entidades, de actores sociales y agentes económicos, de grupos sociales y de la ciudadanía en general. Es así como

el lenguaje se vuelve acción, el discurso no sólo precede, sino que hace posible la realidad; ésta no sería sin aquél.

La voluntad y capacidad performadoras se hacen operativas y adquieren eficacia a través de unos dispositivos que le van dando la forma imaginada a la ciudad y la sociedad, que, por lo tanto, son de índole técnico-racional, normativa y simbólica. La investigación “Bogotá textual” mostró que en la capital, entre 1988 y 2008, se han combinado tres dispositivos: 1) el diseño y la producción de espacio público a partir de tipologías que se replicaron y terminaron por configurar una estética urbana, y, con ella, una apariencia de orden y funcionalidad; 2) una estrategia de comunicación, pedagogía y propaganda que fue difundida por los medios privados de comunicación, que incluyó la creación y fortalecimiento de medios de comunicación propios del Distrito y el uso y producción de datos estadísticos y de estudios especializados, y 3) una batería de normas de distintos niveles de importancia y obligatoriedad —desde el POT, que rige sobre todo, y los planes maestros que obligan a todos, hasta los pactos voluntarios, que conciernen y comprometen a unos pocos y muy particulares actores sociales—.

Así se fue tejiendo una muy tupida red de regulaciones, autoridades, límites y condiciones para la acción; su naturaleza y prolijidad pueden colegirse de los ámbitos de la vida privada del individuo y las familias, y del ejercicio de roles sociales en la vida pública, en los que hubo una intervención, directa o indirecta, del Estado, tal como puede leerse en los planes de desarrollo:

1. Habitar y vida cotidiana

a. Escala íntima-privada

- En la dimensión individual: protección y recuperación de la salud; tratamiento psicológico; terapia ocupacional; nivel de conciencia y de conocimiento; capacidades, potencialidades, opciones; hábitos de vida saludables; recuperar y elevar autoestima y dignidad; revertir deterioro individual y familiar; vivir en paz con nuestra conciencia; mejorar los hábitos alimenticios; nutrición adecuada; dimensiones física y espiritual que incluyen formas de vida espiritual y manejo de conflictos; mejorar capacidades de saber, hacer y disfrutar; cambio de hábitos de consumo; sexualidad y procreación sanas, responsables, placenteras y seguras; percepciones personales; hábitos de vida saludable; recuperación; capacidad de ajustarse a cambios en el entorno.

- En la dimensión familiar: procesos de socialización del niño; control de la fecundidad; diferentes formas de familia; fortalecer vínculos familiares; reintegro a sus familias; intervención sistémica y de corresponsabilidad de la familia; educación para el amor y familias gestantes.

- En la vivencia cotidiana: manera de vivir de los ciudadanos; desarrollar redes de buen trato para personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales; valores y compromisos cotidianos

generadores de cambios y hábitos perdurables de actitud; condiciones dignas de seguridad alimentaria; lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas y otras sexualidades; patrimonio de sus habitantes.

b. Escala comunitaria: entorno físico y cultural de la vecindad; apoyo al trabajo comunitario; actividades asociativas; ambiente de vitalidad y dignidad a estos barrios; frenar la salida de habitantes; armonía en la vida de la comunidad; desarrollar redes comunales; fortalecer vínculos comunitarios; reintegro a sus grupos sociales; reconocimiento social de personas y oficios; referente de identidad para las comunidades; desarrollo humano en el entorno más inmediato; cualificar la organización comunitaria.

c. Escala urbana: patrimonio inmobiliario; aprovechamiento de los predios; resocialización con el entorno; modos de vida saludables; desarrollar red de prevención de la urbanización ilegal; control de alimentos y bebidas; formación de las personas en hábitos y conocimientos; instrucción sobre los comportamientos que deben asumirse; educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua; educación nutricional y alimentaria.

## 2. Papeles sociales y vida pública

a. Escalas individual y comunitaria: eventos recreodeportivos; actividades interescolares e intercolegiadas; enriquecer formas de expresión; resocialización con el entorno; recomponer, reconstruir la vida en común; construcción colectiva de relaciones; apoyo técnico a proyectos culturales y deportivos; generación de ingresos mediante formas asociativas, comunitarias y solidarias; reconocimiento social de oficios; formalización de la actividad del reciclaje.

b. Escala urbana: reconversión industrial; empresa formal e informal; cambio tecnológico; trabajo y lugares públicos; dimensiones económica y social; buen uso del tiempo libre; aumentar el disfrute colectivo.

## 3. Vida cívica, ciudadana y colectiva

a. Escala individual: valores éticos y ciudadanos; moralidad; capacidad humana; creación de mayor valor para todas las personas; desarrollo sostenible de las capacidades humanas; dar a cada quien lo que necesita.

b. Escala comunitaria: sistemas mutuales; memoria colectiva; tranquilidad ciudadana; toda forma cívica; autorregulación ciudadana; capacidad de la comunidad para ejercer adecuadamente presión social; redes de compromiso cívico; revertir el proceso de deterioro social; consolidar comportamientos solidarios; autodeterminación colectiva; prevención social de las violencias.

c. Escala urbana: memoria colectiva; barreras sociales y culturales frente a la transgresión y la agresión; nueva cultura tributaria; reglas de juego y límites respetados entre desconocidos;

construcción colectiva de relaciones; buen comportamiento tributario; arraigar culturalmente comportamientos; fortalecer vínculos sociales; ejercer el derecho a la ciudad; nuevos sentidos y prácticas de la política; necesidades y derechos de diferentes grupos; defensa del interés colectivo; pedagogía social para deliberación colectiva.

#### 4. Vida interior individual

a. Escalas individual y comunitaria: nacimiento a nuevas actitudes; protección a sus familiares; afirmación de su identidad; valores éticos y ciudadanos; moralidad; potencial humano; alcanzar la felicidad; carácter persuasivo; coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace; aportar de buena gana; propiciar la renuncia a subsidios no merecidos; consolidar comportamientos solidarios y autónomos; goce sostenible; autodeterminación individual; construcción social de sentido existencial; promover cambios en los valores, actitudes, hábitos y tradiciones; incidir en las formas de sentir, pensar y actuar.

b. Escala urbana: movilizar la voluntad ciudadana; buen comportamiento de los ciudadanos; corregir comportamientos que lesionan el bienestar; ciudadanos competentes y responsables; percepciones personales; afectación de imaginarios; conductas solidarias y amables; manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos.

Nótense no sólo el amplio espectro de las transformaciones que el gobierno ejecutivo distrital ha tenido la intención de producir (en la vida, el hacer y el ser mismo de los habitantes de la ciudad), sino lo inusual de muchos términos y expresiones en el marco de un plan de desarrollo, que, como documento público de alta jerarquía, está sometido a una regulación de su estructura, contenidos, temas y orden expositivo, definidos en la Ley 152 de 1994. Los cambios urbanos que se manifiestan en la materialidad espacial; el uso y funcionamiento de la ciudad; las dinámicas sociales y económicas, y la relación con el territorio adyacente —temas que se analizaron en “Bogotá textual” pero que no son el objeto de este artículo—, podrían ser una confirmación, al menos una señal, de que muchas de esas intenciones se llevaron a cabo en la forma de proyectos y programas, servicios y dotaciones, planes y normas.

Los dispositivos de intervención combinaron construcción de diversos tipos de edificios, vigilancia, control, sanción normativa, pedagogía y acciones y decisiones técnico-racionales focalizadas; transversal a ellos, hubo un modelo de gestión interna de cada entidad, del conjunto institucional que ellas forman y de las relaciones que establecen con los usuarios de los servicios que prestan y con la ciudadanía en general. Ese modelo, que replica unos mismos principios en todos los niveles, ha venido osificándose y adquiriendo la solidez de una condición ineludible para la acción del conjunto total del aparato público, ahora y en el futuro. Es un

modelo complejo que incluye el manejo de los actores sociales, de los recursos públicos, la orientación de las actividades productivas, el uso del suelo y, más recientemente, la extensión de la territorialidad como avanzada de una expansión material de hecho sobre la región circundante, no sólo sobre los municipios que forman el área metropolitana, como antes, sino sobre la totalidad del departamento. Es el proyecto Región Capital o Región Bogotá-Cundinamarca, que existe como tal en el Plan de Desarrollo vigente y en el POT.

A continuación se da cuenta de algunos elementos que hacen parte de ese modelo de gestión, una de las claves del éxito performador de las alcaldías en este periodo de estudio.

### Un poderoso y fino instrumento

La administración distrital es un conjunto de entidades y funcionarios a plena disposición del elegido por los ciudadanos como alcalde para que, dentro de cierto marco jurídico, le dé el uso, control y dirección que estime más adecuados y convenientes para el cumplimiento de los objetivos que se trazó en el Plan de Desarrollo. Los gobiernos distritales que han venido performando a Bogotá durante estos veinte años han orientado, usado y enriquecido un instrumento que, si bien empezó siendo una suma de partes, ha ganado una especificidad respecto de sus componentes; cada alcalde introduce un nuevo elemento que se añade a los anteriores y le da mayor complejidad, potencia y precisión al conjunto. El resultado es un portentoso aparato de concentración de poder y recursos que aumenta la autonomía que ya tenía el Ejecutivo en relación con el Legislativo, su independencia de los medios de comunicación, de diferentes grupos de poder, y de los electores y la ciudadanía misma, posibilidad que se cierne como amenaza.

El origen de esa acumulación de poder en el Ejecutivo es la elección del alcalde por voto directo. El Estatuto Orgánico de Bogotá (EOB) permitió superar los problemas endémicos de finanzas e injerencia del Cabildo distrital; el POT significó un control nunca antes poseído por el gobierno distrital sobre el crecimiento urbano. Entre 1988 y 2008 se privatizaron empresas y se reestructuraron entidades; algunas desaparecieron, a otras se les fusionó, unas cuantas fueron escindidas de otras y se crearon unas nuevas. La reorganización basada en el Acuerdo 257 de 2006 integró a las entidades por sectores administrativos y diferenció sus competencias por modalidades de acción en central y descentralizada. La integración permitió que se unificaran objetivos y proyectos, todo ello bajo el mando único del alcalde. Sobre esa base se fueron añadiendo tres nuevos componentes de dicho aparato.

El primero es la gestión misma de las entidades distritales<sup>7</sup>. Allí, el cambio empezó por la discrecionalidad del alcalde para hacer la selección

7. Estas afirmaciones se soportan en información empírica acopiada durante el desarrollo de la ya referida investigación sobre participación política de las muje-

y nombramiento de directores, subdirectores y asesores. Esa libertad le permitió designar expertos técnicos y académicos, de su confianza, en el objeto de la institución que dirigían; el respaldo pleno del alcalde les daba a esos funcionarios un margen de acción muy amplio, y la garantía de estabilidad en el cargo aumentaba su capacidad de reestructuración, proyección y dirección de la entidad. Esos directivos y asesores introdujeron en las entidades un manejo gerencial. La toma de decisiones y la definición de acciones se orientaron por una racionalidad económica-empresarial; la gestión de procesos de la entidad se sometió a detallados sistemas de indicadores de seguimiento y evaluación de programas, proyectos, unidades y funcionarios; la productividad se adoptó como norma y objetivo, y el uso permanente de datos estadísticos, diseños y conocimientos especializados se convirtió en hábito. Muy importante fue la estandarización de procedimientos, formatos, tipologías edilicias y de mobiliario, lenguajes técnico-normativos, indicadores y cronogramas.

Se hicieron grandes cambios en la planta de funcionarios y empleados de muchas entidades; a través de distintas estrategias, se disminuyó el poder de las organizaciones sindicales; se aumentaron los salarios; se promovieron y capacitaron funcionarios; se dotó a las entidades de tecnología actualizada, y se mejoraron los sistemas de bienestar laboral y de apoyos sociales a los funcionarios y sus familias. Fue una estrategia de modernización que combinó la autoridad, los incentivos, la dotación técnico-locativa, la descentralización de los servicios prestados por las entidades, mejoras sustanciales de las oficinas, el embellecimiento de los edificios públicos y de sus entornos, la optimización de los procedimientos de atención al público y la realización de trámites, todo lo cual incidió en que la relación ciudadano-funcionario en ventanilla fuera menos conflictiva y más eficaz. De esa forma se enriqueció la imagen social de las entidades y el sentido de pertenencia y compromiso de sus empleados.

El segundo elemento, que requería de esta base institucional, es un uso particular —y en continua construcción— de los datos estadísticos, los diseños y los conocimientos especializados. El dato numérico —como línea de base, meta o indicador— se convirtió en el lenguaje más utilizado para definir objetivos y coberturas de programas y proyectos; luego, para monitorear los avances y logros, y, más adelante aún, para reorientar o institucionalizar procesos. Crece la cantidad y se diversifica la índole de las decisiones que se toman con base en informes técnicos especializados, a los que se da gran difusión. Ese origen tiende a convertirse en el factor fundamental de legitimidad de las intervenciones, acciones y medidas que toman las administraciones y, de contera, en la seguridad del alcalde de turno cuando, por causa de los intereses particulares que se ven lesionados por esas medidas, debe enfrentarse a actores sociales detentadores de diferentes tipos de poder. Respaldados en la razón técnica, las cifras y

---

res; son resultado también de las discusiones internas del equipo que tuvo a su cargo la ejecución de ese proyecto.

los diseños, los alcaldes y altos funcionarios pueden arriesgarse a sostener pulsos con micropoderes urbanos, contando con que la ciudadanía, aunque se vea afectada por la situación caótica, se ponga de su parte y altere la correlación de fuerzas.

El uso reiterado de “la razón técnica” cumplió otra función crucial: afinar la focalización y priorización de problemas sociales, poblaciones en situaciones críticas y sectores de la ciudad en deterioro, y no sólo eso, sino integrarlos en una misma intervención urbanística, cosa posible a partir del mencionado Acuerdo 257, el POT y los planes maestros. Focalizar, en este universo, es seleccionar un objeto particular de entre un conjunto con respecto al cual comparte unas características pero mantiene unas particularidades. Priorizar, a su vez, es establecer una secuencia de problemas por resolver, sujetos por tratar y situaciones por intervenir de acuerdo con unos *a priori* de gravedad, importancia o conveniencia. Las dos son operaciones que convergen en un uso más racional, eficaz y eficiente de los recursos públicos, y, en consecuencia, en una mayor y más oportuna satisfacción de necesidades colectivas. La focalización y priorización acertadas redundan en el aumento de la gobernabilidad y otorgan mayor margen de acción a la administración.

En los planes de desarrollo se definen las condiciones o situaciones intolerables que deben ser eliminadas o superadas porque representan una afrenta, directa o indirecta, a la dignidad humana, el orden, la eficiencia y la estética urbana. Las políticas públicas convierten esos estados intolerables en concretos problemas sociales, urbanos, económicos o políticos y “reparten” su tratamiento entre los diversos sectores y entidades según sus respectivas competencias. Las entidades encargadas inician, entonces, con el uso de conocimientos, cifras y diseños, primero, en la caracterización del problema, esto es, sus causas, afectados y agentes, los factores que lo refuerzan, reproducen, agudizan o extienden; segundo, en discriminar y detallar cada variable interviniente por separado y las relaciones entre cada una; tercero, en las posibles acciones para mitigar, simplificar o superar el problema, de nuevo unificado, y, cuarto, en establecer el tratamiento o la gestión más adecuada pero ateniéndose a las diferenciaciones ya hechas. La focalización consiste en diferenciar y luego si tratar, por eso ha llegado a ser tan fina.

Pero no cesa ahí el papel de la “razón técnica”; tan importante como lo anterior es el sistema de seguimiento y evaluación de las intervenciones basado, como ya se dijo, en indicadores numéricos. Y va más allá todavía. Algunas de las intervenciones particulares así fraguadas se convirtieron en matriz de otras por venir; de ellas —de las exitosas, quizás— se dedujeron estándares y términos nuevos. Los primeros adoptaban la forma de parámetros técnicos, estéticos, cuantitativos o metodológicos definidos para hacer o aprobar lo que otros hicieran; en este último evento, eran normas. Ejemplos: los estándares técnicos y urbanísticos para legalizar una bodega de reciclaje, para edificar una escuela o para que la comunidad aledaña haga la veeduría de una obra. Los manuales, cartillas y otro tipo de textos



pedagógicos son el canal por el cual se difunden esos resultados exitosos, lo que permite su continua multiplicación y replicación, y, con ellas, su fijación como método, técnica o tipología institucionalizados.

Por su parte, los términos nuevos, o las nuevas definiciones de términos ya utilizados, pasan a los textos oficiales, incluidas las comunicaciones internas, y a las normas; pronto se utilizan también en las interacciones verbales de los funcionarios públicos, siempre con el mismo significado, y terminan así por extenderse a todas las formas de comunicación de la administración con los contratistas externos y con los usuarios. Finalmente trascienden a los medios de comunicación y de ahí salen al habla cotidiana. Es un proceso incesante de multiplicación y repetición, tan ubicuo que termina por borrarse la realidad fáctica que originó el término. Es desde este punto de vista que más arriba se hablaba de instauración de una nueva sociedad, claro está, si concordamos en que el lenguaje crea realidad social.

### Nuevo papel del ciudadano

La importancia que adquirieron el dato estadístico, el conocimiento especializado y el diseño en la comprensión y gestión de los problemas urbanos desde una perspectiva compleja y en la consecuente definición de cursos de acción tuvo como colofón la identificación clara de grupos sociales productores y/o afectados por el fenómeno analizado. De esa delimitación se desprendió un tratamiento específico y particular orientado a superar, mitigar o controlar el problema de fondo. A partir de la definición y aplicación de esas terapéuticas se configuró el tercero de los elementos que se ha integrado a ese aparato que es “la administración distrital”, el componente que es, dijéramos, su logro más refinado. Se trata del manejo de la ciudadanía, basado en una mezcla de estrategias que adquirió su mayor virtud en el concepto de “corresponsabilidad”.

En “Bogotá textual” se puso mucha atención a las palabras usadas como sustantivos y adjetivos, máxime cuando ellos se referían a personas o grupos sociales. En el primer nivel se hizo un análisis detallado de los receptores del discurso, de la forma como en cada plan se nombraba al habitante de Bogotá para convocarlo, darle un papel, hacerlo partícipe, invocar su colaboración o su buena voluntad. Ha habido muchos cambios en la nominación genérica, que arrancó con el “buen vecino” de Pastrana y llegó al “ciudadano” de Garzón. Pero ha habido más novedades aún en los receptores particulares, en los que se extraen de la generalidad de habitantes. Quizás uno de los ejemplos más paradigmáticos es el que hoy existe en el lenguaje público como “ciudadano en la calle” y que antes se invisibilizaba entre “los pobres”.

Es un progresivo proceso de particularización, el correlato de la diferenciación de situaciones por intervenir, en el que podría interpretarse una decantación de problemas por resolver. Es decir, al comienzo del periodo, la ciudad tenía un enorme problema (la urbanización pirata, por ejemplo) que afectaba a todos los habitantes por igual; al final, tiene

problemas específicos (verbigracia, el desconocimiento de derechos) que afectan a ciertas personas solamente (los transgeneristas, por ejemplo). Por eso, es más sencillo establecer una terapéutica eficaz y acumulativa.

Esas nominaciones informan los papeles que se asignan a los receptores de cada plan y del conjunto, desde el papel pasivo otorgado al habitante genérico de comienzos del periodo hasta el muy activo papel específico que hoy se da a grupos y actores diferenciados. Durante estos veinte años (sobre todo en los últimos diez) se ha venido produciendo —en el sentido de construir y fabricar— en la comunidad el interlocutor que el Estado va necesitando y cuyo destino final es ser un par corresponsable. Pero a la comunidad así producida previamente se le han aplicado criterios de diferenciación coherentes con el problema que padece y su tratamiento adecuado; se la interviene de manera cognitiva, conductual, pedagógica, lúdica, punitiva o psicosocial para ponerla en capacidad de asumir una responsabilidad concreta en su propia “curación”.

Se instauró un término, *corresponsabilidad*, para nombrar estas inéditas prácticas sociales, expresión que hoy circula por muchos textos, verbales y escritos, de las entidades públicas, instituciones privadas y medios de comunicación, pero sin una definición taxativa, pese a que ha hecho posible uno de los procesos performativos con mayor desarrollo en este periodo: la cualificación de la participación ciudadana.

Una primera acepción de la palabra es la de responder por tareas aceptadas dentro de un proceso de interacción con la administración distrital, orientado, a su vez, a resolver una situación problemática que afecta a un grupo determinado. Una vez acordado el diagnóstico, entidad e involucrados asumen compromisos financieros, técnicos o de comportamientos y firman un acta de compromiso, o un pacto, que obliga a las partes. Se establece el proceso de seguimiento y evaluación del acuerdo; así resulta muy claro quién lo rompe o desvirtúa. El discurso, implícito, que legitima esta estrategia parece ser que así saca de la pasividad a los grupos sociales y rompe con prácticas asistencialistas que crean relaciones de dependencia y producen una acción pública paternalista.

Informar y capacitar a la ciudadanía, o a líderes comunitarios y grupos organizados, en el ejercicio de sus derechos o el cumplimiento de las normas y obligaciones es una estrategia distrital de gestión social que se orienta a la construcción en la ciudadanía de una conciencia y actitud de corresponsabilidad. La sociedad ya no es sólo detentadora de derechos, sino que adquiere una faceta de agente dentro de un proceso, con un papel y una función asignados, sujeta, como un funcionario más, a seguimiento y evaluación. En ese sentido, “la comunidad” debe compartir con el Estado responsabilidades, costos y consecuencias de las acciones (así como comparte “cargas y beneficios” de las intervenciones públicas). Eso ha permitido que distintas entidades deleguen en la gente funciones que administraciones de otros tiempos habían encargado a las autoridades administrativas y de policía: intervenir, vigilar, prevenir, controlar, sancionar y evaluar.

Se crea así entre la sociedad civil una apariencia de pertenecer y de incidir; ésta es la base sobre la que se erigen tanto el concepto de corresponsabilidad como el tipo de acciones en el que se expresa esa idea. De esa forma, la sociedad no puede excluirse del resultado de las acciones en las que participó, amparada en la reclamación de un derecho ciudadano, individual o colectivo. Uno de los resultados de la tan mentada corresponsabilidad es, entonces, disminuir las oposiciones, quejas y reclamos que pueda presentar la ciudadanía. Pero ésta no es la única ganancia que este nuevo papel de la ciudadanía ha significado para el Distrito, también aumenta así la posibilidad de que las intervenciones públicas en la materialidad de la ciudad, a través de dotación de mobiliario, equipamientos e infraestructura, o en la vida social y la cultura urbana, a través de eventos, campañas de difusión y pedagógicas, sean sostenibles y se repliquen, fortalezcan y difundan, es decir, que se internalicen y se ejecuten en el momento y la forma debidos. Ésa es la sociedad performada.

Otra modalidad de participación e inclusión que genera corresponsabilidad ocurre cuando el Estado le evita o disminuye al agente privado costos y perjuicios, derivados y por venir, como efecto de los cambios que introduce en la dinámica material, económica o social de la ciudad. En estos casos, lo pone en contacto con información pertinente y oportuna para que el afectado potencial identifique las oportunidades implícitas en la nueva situación, lo que propicia, como de pasada, economías de escala y aglomeración. Esta estrategia ha sido muy útil en las confrontaciones con sectores de poder porque el Distrito coopta a algunos de los eventuales antagonistas y debilita sus reacciones o disminuye el monto de sus pretensiones.

### Conclusiones

A lo largo de este artículo se ha venido mostrando un sofisticado proceso de cualificación de la gestión pública y de concentración de poder. Las entidades, recursos, normas y plantas de funcionarios que forman “la Alcaldía” que administra y gobierna a Bogotá configuran un instrumento en permanente proceso de perfeccionamiento de su capacidad de intervención eficaz. Por otro lado, el alcalde tiene un amplio margen de acción para utilizar dicho instrumento según sus criterios, validados porque su elección está afirmando que la ciudadanía aprueba que se le dé a la ciudad un determinado rumbo.

Es una concentración de poder porque las ocho administraciones que se estudiaron en esta investigación han utilizado ese instrumento de tal manera que no sólo corrigieron muchas condiciones problemáticas, deficientes o precarias que la población de Bogotá tuvo que padecer durante años, sino que ampliaron las perspectivas económicas de la ciudad, mejoraron la calidad de vida de parte de sus habitantes y, quizás el logro más importante, aumentaron la gobernabilidad de la ciudad. Esto último fue el resultado directo de una gestión pública más eficaz, oportuna, racional y transparente que les dio legitimidad a autoridades, funcionarios y gobernantes tanto como a decisiones y acciones, incluso a las que en el

momento de ser promulgadas despertaron la resistencia o franco rechazo de grupos o de la sociedad capitalina en general<sup>8</sup>.

Es un caso atípico de un instrumento que resulta repotencializado durante su utilización: mientras más se usa, más se cualifica y perfecciona. Tanto así que incluso se autoconserva; al menos así pueden interpretarse hechos como los siguientes: 1) los funcionarios de nivel medio de las entidades han recibido capacitaciones, estímulos y promociones que, aunados a la reestructuración de funciones, competencias y asignación de recursos, generan equipos productivos que exigen una dirección muy competente que esté a su nivel, porque, de lo contrario, el directivo tendrá una muy escasa gobernabilidad; 2) la fraseología que se instauró y replicó en las normas y que se convirtió en el “idioma oficial” de los documentos de política y textos normativos ya fijados, como el POT o los planes maestros, está inspirada en una lógica técnico-científica y estética que deben conocer, comprender y utilizar con propiedad el alcalde y los funcionarios de alto nivel porque, además, es la que ya utilizan los “proveedores intelectuales” y usuarios organizados del sector público; 3) los logros alcanzados crean una ciudad y una sociedad más complejas que requieren cada vez más el concurso de expertos para evitar que se desmejore o se retroceda, e incrementar o apuntalar lo conseguido; son más complejos también los medios de comunicación porque ya no se limitan a informar acerca de episodios y coyunturas sino que ahora identifican nuevos problemas, imponen otras agendas, etc. La ciudadanía misma ha asumido una actitud más activa y vigilante, y dispone de más criterios para analizar y evaluar las acciones propuestas o las decisiones tomadas por la administración distrital.

Una inquietud que se puede plantear es qué pasa si este poderoso y eficaz instrumento cae en manos de un alcalde que gobierne y administre en beneficio de intereses o grupos de poder particulares, y que no se proponga administrar, gestionar e intervenir la ciudad como un todo sino que, al contrario, la fragmente y sectorice, lo cual podría representar un retroceso o estancamiento en lo conseguido. Esa eventualidad es posible porque el voto bogotano tiene un fuerte componente de impulsividad. En ocasiones, se eligió a un alcalde como una forma de desaprobación o castigo a otro candidato, o como premio por una acción o actitud que no tenía clara relación con un modelo de ciudad. Ha sucedido ya que los electores tengan en cuenta criterios diferentes a la propuesta de ciudad y sociedad que el elegido presentó durante la campaña, o que elijan no el mejor programa de gobierno sino al que, por alguna razón, en el momento de votar, los votantes consideraron el mejor candidato. Y puede suceder de nuevo.

8. El análisis de prensa mostró que, desde Jaime Castro (1992-1994), todos los alcaldes han sido objeto de las recriminaciones de la prensa y la ciudadanía, tanto que contra todos ellos se ha intentado ejercer el derecho ciudadano de la revocatoria del mandato.

## Bibliografía

- Choay, F. (1996). *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Paris: Éditions du Seuil.
- Fuentes Vásquez, L. Y. y Peña Frade, N. (2007). "Participación de las mujeres en los cargos de mayor decisión en Bogotá entre 1992 y 2004: ¿un cambio en la cultura política? (proyecto)". Investigación financiada por Colciencias y el Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos de la Universidad Central.
- Peña Frade, N. (2009a). Informe técnico de la investigación "Bogotá textual". Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigación. Bogotá, marzo del 2009.
- Peña Frade, N. (2009b). Informe final de la investigación "Bogotá textual". Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigación. Bogotá, diciembre del 2009.