

La noción de ciudadanía desde los planes de desarrollo distrital, 1995- 2008*

Notion of citizenship from the plans of district development, 1995-2008

Leonor Perilla Lozano**

*Profesora del Departamento de Trabajo Social
Universidad Nacional de Colombia*

Resumen

A partir de las perspectivas del pensamiento liberal, republicano y comunitarista, que unas veces enfatizan en derechos y otras en deberes, este artículo desarrolla un análisis encaminado a identificar las *rut*as por donde transita la planeación del desarrollo en Bogotá D.C, durante el periodo 1995-2008, y reflexiona sobre la noción de ciudadanía.

Palabras clave: Estado social de derecho, ciudadanía, pensamiento liberal, republicano, comunitarista, planes de desarrollo, derechos, deberes y responsabilidades.

Abstract

This article analyses from the perspective of liberal, conservative and communist thought that sometimes emphasize on rights and other times on duties in order to identify the ways by which the planning of the development in Bogotá goes, during period 1995 to 2008 and to the thinking of citizenship.

Keywords: right social State, citizenship, perspective of liberal, conservative, communist, development plans, right, obligations, responsibilities.

Recibido: 8 de agosto de 2007. **Aceptado:** 28 de noviembre de 2007.

* Este artículo se elaboró a partir de la investigación realizada sobre “Política social y construcción de ciudadanía; el caso de las administraciones Mockus, Peñalosa y Garzón en Bogotá”, para optar al título de Magíster en Ciencias Sociales con énfasis en Ciencia Política, en la Flacso, Sede Ecuador.

Agradezco a la profesora Gloria Leal y el profesor Édgar Malagón por su rigurosa revisión y valiosos aportes, los cuales fueron definitivos para la escritura final de este texto

** lperillal@unal.edu.co

Introducción

“Distingamos entre las utopías como un horizonte trascendental y la política como un ámbito de lo posible para así poder definir –a la luz de aquel sentido trascendental– un proyecto realista de la sociedad deseada”.

Norbert Lechner, 1986

Teniendo como marco de referencia las concepciones de ciudadanía desde la filosofía política, interesa analizar los planes de desarrollo para Bogotá entre 1995 y 2008, durante las administraciones Mockus, Peñalosa y Garzón, con la finalidad de indagar los postulados de filosofía política e identificar las propuestas en la construcción de ciudadanía. Para este propósito se presentan los lineamientos generales de los planes de desarrollo de Bogotá con el fin de mostrar la perspectiva de planeación y reconocer las nociones de ciudadanía en estos planes, tomando como categorías centrales de análisis *la pertenencia, los derechos, los deberes morales y la justicia*. Estas categorías definen la noción de ciudadanía en las distintas corrientes de pensamiento y además establecen principios rectores a la hora de formular planes de desarrollo en el marco de un Estado social de derecho. Al final se ofrecen unas conclusiones que intentan recoger aspectos centrales del análisis y se hacen sugerencias para futuros análisis o para ser tenidos en cuenta cuando se formulen principios para la planeación del desarrollo en una ciudad que busque construir ciudadanía y lograr los fines del Estado social de derecho.

1. Perspectivas teóricas sobre ciudadanía

El tema de construcción de ciudadanía¹ puede analizarse desde dos visiones. Desde la perspectiva liberal, asociada al ejercicio de los derechos en relación con el Estado, y desde la perspectiva comunitarista y republicana, relacionada con el ejercicio de las responsabilidades y deberes de los ciudadanos para con sus comunidades y la sociedad en general. A partir de estas corrientes filosóficas se pueden establecer sus diferencias y complementariedades, teniendo en cuenta que se entienden como desarrollos y mejoramientos del pensamiento liberal². La ciudadanía es una nominación que se otorga a los individuos en contextos específicos como los Estados de derecho. Se asocia con ideas de “bien” y de “justicia”. Estos principios aparecen en los planes de desarrollo de Bogotá, como propósitos a alcanzar en el ejercicio del gobierno con el concurso de los ciudadanos y ciudadanas de la capital.

1.1 Pensamiento liberal

El liberalismo es el pensamiento político y filosófico con el que se inaugura la modernidad en los siglos XVII y XVIII, el cual da sustento a los Estados modernos de Occidente. Es una corriente de pensamiento político, filosófico y económico que defiende los principios de igualdad, libertad y fraternidad. Sin embargo, dentro

1 Se hace referencia a la noción de ciudadanía moderna que tiene su correlato en los principios del liberalismo clásico y los postulados de las revoluciones liberales, por los cuales los individuos pertenecientes a un Estado, por su condición de asociados, son libres e iguales ante la ley.

2 Además de estas corrientes del pensamiento liberal, republicano y comunitarista, existen otras más recientes como la del multiculturalismo y la de la ciudadanía diferenciada, que se distancian del pensamiento liberal en tanto no parten de la consideración de sociedades “homogeneizadas” por el ejercicio de la “libertad e igualdad ante la ley”, sino de la consideración de las diferencias en sociedades complejas como las nuestras.

de esta corriente de pensamiento aparecen distintas perspectivas, según los principios defendidos y la forma como se asuma el “contrato social” que legitima al Estado de derecho.

En el pensamiento del liberalismo clásico, los ciudadanos se entienden como personas libres e iguales y pertenecientes a un Estado. Esto significa la existencia de un marco institucional, el Estado, que debe garantizar el ejercicio de derechos y libertades básicas. Por su parte, la ciudadanía se refiere a un estatus legal. Los ciudadanos son individuos en tanto sujetos de derechos que pertenecen a un Estado en particular y viven en un tiempo determinado. Por tanto, la ciudadanía no es una categoría general ni abstracta, sino que está referida a individuos concretos en relación de pertenencia a un Estado específico³.

Desde esta perspectiva se entiende que la pertenencia de los individuos a un Estado y el aporte de éstos en la construcción social no es una definición externa de los mismos, sino que hace parte de su propia condición en los órdenes material, moral e intelectual. Aunque no todos los individuos tengan las mismas capacidades, se considera que están dotados de las mismas condiciones básicas para ser parte de un Estado y miembros de una comunidad. En palabras de Rawls: “aun cuando los ciudadanos no tienen capacidades iguales, sí tienen, al menos en grado mínimo esencial, las capacidades morales, intelectuales y físicas que les permitan ser miembros plenamente cooperantes de la sociedad a lo largo de su ciclo vital”⁴.

Para el pensamiento liberal, es el marco institucional del Estado el que debe garantizar los derechos y las libertades sin entrometerse en los proyectos de vida personales, en las preferencias ni perspectivas morales de los individuos. Al Estado se le exige “neutralidad” y respeto a la pluralidad. Por lo tanto, el Estado no se hace cargo de los proyectos individuales de los ciudadanos, sino que a éstos les compete hacerse cargo

de sí mismos. “Los ciudadanos en tanto que libres e iguales, deben disponer de libertad para hacerse cargo de sus propias vidas; de cada uno, todos los demás esperan que adopte su concepción del bien. (...) La única restricción que se pone a los planes de vida es que sean compatibles con los principios públicos de justicia”⁵.

El Estado garantiza derechos y libertades fundamentales sin restricciones a los proyectos de vida personales, siempre y cuando tengan como límite una idea del bien público, del interés común. Pero, ¿cuál es la idea de justicia o bien que se comparte públicamente? Los ciudadanos que pertenecen a un Estado deben compartir y defender una idea de justicia que parte del reconocimiento de sus propios proyectos individuales, sus derechos, y pasan a la identificación y atención de la diversidad y la pluralidad⁶. No obstante, dentro de la perspectiva del liberalismo, no es claro cómo se construye esa idea común de “bien” y de “justicia” que genere comunidad, es decir de Estado, y que lo legitime más allá de la práctica electoral.

Respecto al punto de crear comunidad, el comunitarismo y el republicanismo cívico critican a los liberales al considerar que desde el individualismo liberal no puede construirse comunidad y que la ciudadanía, más que un estatus de legalidad y de ejercicio de derechos otorgados a los individuos, debe ganarse desde el deber moral, es decir, se alude al ejercicio de virtudes cívicas en la construcción de comunidad. Para los comunitaristas, antes que el interés en el ejercicio de las libertades individuales, está el interés por la comunidad. A continuación se hace referencia a esta perspectiva.

1.2 *Pensamiento comunitarista*

En el pensamiento comunitarista se encuentran desde pensadores antiliberales hasta aquellos que lo

3 Lo concreto de los individuos en un Estado, es decir su condición de ciudadanía para el pensamiento liberal, lo confiere la titularidad de unos derechos.

4 RAWLS, John, *El liberalismo político*, Grijalbo, Barcelona, 1996, pp. 216-217.

5 *Ibíd.*, 223.

6 En este punto radica una de las principales críticas del pensamiento comunitarista al pensamiento liberal; esto es, se objeta a los liberales de egoístas, por anteponer la reivindicación de los derechos individuales a los colectivos o una idea de “bien”, sin promover una idea ética de responsabilidad para con la comunidad a la que se pertenece y a la que se le debe lealtad.

cuestionan sin renegar del liberalismo. Hay quienes incluso proponen, a partir del pensamiento moderno, mejorarlo o completarlo, lo que podría considerarse como una perspectiva neocomunitarista.

El comunitarismo parte de reconocer ante todo que los individuos pertenecen a una comunidad y hacen parte de ésta no sólo por titularidad sino por su condición de pertenencia, es decir, comparten una historia, unos vínculos reales que determinan formas de pensar y unas perspectivas morales producto de la convivencia (la vida en común, la común-unidad). Por tanto, interesa la condición del vínculo y las exigencias morales de éste con la comunidad. Así, desde la concepción de Aristóteles sobre el Estado hasta teóricos comunitaristas como Etzioni, MacIntyre y Thiebaut, entre otros, se priorizan los deberes de los ciudadanos con la comunidad, más que sus derechos por pertenecer a ésta.

Estos filósofos del comunitarismo entienden las virtudes como un conjunto de principios valorativos que rigen el comportamiento de los individuos en espacios y tiempos concretos. Es decir que las virtudes son específicas a los contextos y sus comunidades. Por lo tanto, no existe la idea de una virtud universal general, parecida a la idea de bien común o interés general aplicable a diversos contextos y tiempos. Por el contrario, estas ideas hacen referencia a contextos y tiempos particulares. Así como no es aplicable una idea y una práctica de virtud a espacios y tiempos distintos, tampoco lo es a una nación entera, sólo es aplicable a comunidades específicas pequeñas que comparten una identidad y una perspectiva moral de convivencia⁷.

MacIntyre considera que en una comunidad debe existir un acuerdo acerca de las virtudes y las reglas para hacerlas efectivas, pero en una sociedad individualista, es decir liberal, estos acuerdos son difíciles de lograr.

Ha sido sobre todo la incapacidad de estar de acuerdo acerca del contenido y carácter de las virtudes concretas. Puesto que la virtud se entiende por lo general como la disposición y sometimiento que producirá en nosotros la obediencia a ciertas reglas; el acuerdo sobre cuáles sean las reglas pertinentes será siempre una condición previa al acuerdo sobre la naturaleza y contenido de una virtud concreta. Pero el previo acuerdo acerca de las reglas es algo que nuestra cultura individualista no puede asegurar⁸.

Mientras el liberalismo pone énfasis en los derechos del individuo como ciudadano de un Estado, el comunitarismo lo hace en los deberes de los individuos con su comunidad de pertenencia. Estos deberes son parte esencial del ejercicio de virtudes cívicas del ciudadano. “Al afirmar de manera exclusiva los derechos del individuo se corre el riesgo de negar un igual o análogo deber de pertenencia del individuo con relación a la comunidad”⁹.

Los pensadores comunitaristas consideran que las reivindicaciones individuales del liberalismo, más que demostrar un progreso de la cultura, reflejan una crisis de pertenencia. “El hecho de que el individuo reivindique con fuerza un espacio vital al amparo de las intervenciones amenazantes del poder o de otros sujetos libres, es el signo de una pérdida y pone en primer plano la disolución de los lazos orgánicos sólidos y estables, que alimentaban antaño el sentimiento de pertenencia a un todo más amplio”¹⁰.

Los pensadores comunitaristas más antiliberales consideran que con la libertad vacía promulgada por el liberalismo se perdió el vínculo de pertenencia a una comunidad “buena”, “bien organizada”, que retribuye la lealtad y el ejercicio de virtudes de los individuos hacia ella con la búsqueda del bien común.

El comunitarismo nos remite a la idea de virtud para tener la condición de ciudadanos miembros de la comunidad de la polis, según la tradición aristotélica.

7 Para esta tradición de pensamiento hay un llamado a “la obediencia”, a las reglas y a los acuerdos de convivencia. En cambio, para la tradición liberal el llamado es a la autonomía (como ejercicio de la libertad) del individuo y, desde ésta, al respeto de reglas comunes para la convivencia.

8 MACINTYRE, Alasdair, *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 2001, p. 300.

9 CORTÉS, Francisco (ed.), *Liberalismo y comunitarismo*, Colciencias, Valencia, 1996, pp. 233-234.

10 *Ibíd.*, p. 235.

Por consiguiente, no todos pueden ser ciudadanos, en tanto no todos tienen virtudes; sin embargo, es posible adquirirlas mediante un proceso de aprendizaje. “Aunque el relato aristotélico de la ordenación jerárquica del mejor tipo de polis se basa en algunos errores¹¹, el mejor tipo de polis necesita de una ordenación jerárquica. Esto es así porque tiene que educar a sus ciudadanos en el ejercicio de las virtudes. La jerarquía del mejor tipo de polis es una de enseñanza y aprendizaje, no una de dominación irracional”¹².

En esta perspectiva hay una añoranza de la comunidad “buena”, en la cual los individuos que pertenecen a ella persiguen valores de bien y de bondad, gracias al ejercicio de sus virtudes. Es decir, poseen virtudes que los hace merecedores de pertenecer a la comunidad, una retribución de “bien” que se persigue individual y colectivamente. Desde este pensamiento, la ciudadanía se entiende como un valor, del cual es titular quien es miembro de una comunidad específica y ejerce sus virtudes en ella¹³.

1.3 Pensamiento republicano

Los pensadores de esta corriente de filosofía política ubican su perspectiva en un lugar intermedio entre el comunitarismo y el liberalismo. “El republicanismo intenta reconstruir una postura igualitaria allí donde el liberalismo parece abandonarla, el republicanismo pretende que la vida pública resulte de y sirva a, la voluntad ciudadana”¹⁴.

En esta visión, la ciudadanía se entiende como de pertenencia a un Estado y una comunidad. Además, existe la condición de participación por la cual se reivindica un papel más protagónico de los ciudadanos en los asuntos públicos¹⁵.

Según los republicanos, es extensa la lista de virtudes que los ciudadanos deben poseer, pero tales virtudes no necesariamente nacen con el individuo sino que requieren ser cultivadas por el poder público. Esto implica, de un modo u otro, la persistente y amplia utilización de los poderes coercitivos del Estado. Para el republicanismo resulta aceptable que el Estado se comprometa activamente con cierto(s) modelo(s) de excelencia humana. Este reclamo supone un desafío directo frente a la concepción liberal¹⁶.

El papel “(...) protagónico que los ciudadanos deben asumir en la vida pública se expresa para los republicanos además en la cercanía que debe darse entre representantes y representados en la organización del Estado y el ejercicio del control político de los ciudadanos y los gobernantes y esquemas institucionales que impidan la tiranía de las mayorías”¹⁷. Al respecto aparece una crítica al liberalismo por parte de los republicanos sobre la llamada autonomía de los gobernantes, ya que el “pensamiento republicano no comparte la defensa a ultranza que hace el liberalismo de la autonomía e independencia de los gobernantes y representantes frente a los ciudadanos”¹⁸.

Para Silvina Álvarez, el republicanismo como concepción política se sustenta en la idea del autogobierno compartido. “El republicanismo concibe la ciudadanía no sólo como categoría política o jurídica, sino como una condición moral de la persona (...). Esta concepción de la ciudadanía como cualidad de la persona moral va ligada a la idea de virtud que en términos aristotélicos (...) tiene que ver con la capacidad para

11 Se refiere a las exclusiones y las justificaciones aristotélicas de la esclavitud (esta aclaración no se encuentra en la cita referenciada).

12 MACINTYRE, Alasdair, *Justicia y racionalidad. Conceptos y contextos*, Ediciones Internacionales Universitarias, Barcelona, 1994, p. 117.

13 En esta perspectiva hay una referencia a comunidades y grupos sociales pequeños y cerrados en los que sus miembros están “dotados” de ciertos valores y virtudes, los cuales ejercen sólo en el seno de su comunidad y para el bien de la misma. Este tipo de comunidades las encontramos, especialmente, entre aquellas unidas por la fe, por fuertes principios morales o religiosos, o comunidades unidas por estrechos lazos de pertenencia e identidad, más que en grandes comunidades políticas. Sin embargo, pensadores comunitaristas como Thiebaut y MacIntyre, entre otros, no lo señalan de esta manera.

14 HERNÁNDEZ, Andrés (comp.), *Republicanismo contemporáneo*, Siglo del Hombre Editores, Cúcuta, Bogotá, 2002, p. 83.

15 En esta concepción se ubican desde pensadores clásicos del liberalismo como Rousseau, hasta pensadores más recientes como Barber o Dworkin.

16 HERNÁNDEZ, Andrés, *op. cit.*, p. 92.

17 *Ibíd.*, p. 17.

18 *Ibíd.*, p. 18.

emprender la búsqueda de la vida buena”¹⁹. La “vida buena” es factible de alcanzar dentro de la sociedad civil. Al respecto, Michael Walter considera que es dentro de ésta que pueden darse solidaridades concretas.

En el pensamiento republicano, a diferencia del pensamiento liberal, la idea de todos se advierte con reparos en la comunidad; esta es más bien una categoría abstracta, en tanto el *todos* no hace referencia a cómo se pertenece ni a cómo se participa. Consideran los republicanos que los ciudadanos comparten una idea de bien y los individuos son virtuosos en la búsqueda de ese bien o de la “vida buena”; es decir, comparten fundamentalmente razones morales que los hace pertenecientes y partícipes de la comunidad y del Estado²⁰.

No obstante, a los republicanos les interesa más la sociedad civil que el Estado²¹, puesto que la consideran como el espacio más adecuado para recoger y acoger a los individuos con sus identidades; algo así como el “marco cívico ideal” en el ejercicio de la independencia, la solidaridad, la soberanía y el autogobierno. “(...) El espacio que acoge ese mutuo *tu y yo* es la sociedad civil, el propio concepto sugiere un dominio independiente de la vida social libre en la que ni los gobiernos ni los mercados privados son soberanos, un ámbito que nosotros mismos creamos a través de la acción asociada común en las familias, en los clanes, en las iglesias y en las comunidades”²².

19 ÁLVAREZ, Silvina, *La racionalidad de la moral. Un análisis crítico de los presupuestos morales del comunitarismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, p. 329.

20 Pensadores republicanos consideran más factible el desarrollo de virtudes “cívicas” entre comunidades pequeñas como la familia, los clanes o los grupos sociales que comparten totalmente alguna identidad étnica, ideológica o religiosa.

21 Esto no significa que a los republicanos no les interese el Estado, más bien que éste se entiende y se asume como una “comunidad política”, producto de la sociedad civil; es decir, la sociedad civil tiene mayor preeminencia que el Estado y éste debe estar “supeditado” a ella. Según esta corriente, en particular en lo que se refiere a la ciudadanía republicana, y siguiendo el planteamiento de Silvina Álvarez, la ciudadanía “es concebida bajo las normas de un Estado que es producto de la sociedad civil, en el sentido que debe ser expresión de esta última”.

22 BARBER, Benjamin, *Un lugar para todos*, Paidós, Barcelona, 2000, pp. 11-12.

Barber reconoce que el concepto y apropiación de la sociedad civil varía entre los pensadores republicanos, los izquierdistas disidentes, los nuevos demócratas neoliberales, los liberales del *laissez-faire* y hasta los republicanos de la derecha reaccionaria. Sin embargo, la sociedad civil es ante todo multipartidista, la única en la que puede darse el diálogo civil, posibilitar el nosotros para que el deseo de comunidad sea realidad, ya que no es realizable ni en el Estado ni el mercado. “Sin la sociedad civil, los ciudadanos están desamparados; suspendidos entre los poderosos gobiernos burócratas en los que ya no confían y los mercados privados a los que no pueden confiar sus principios morales y cívicos, carecen de un lugar donde expresar sus ansias de comunidad”²³.

En la comunidad y en la sociedad civil, el individuo se siente integrado y considera que sus logros y fracasos son los mismos para la comunidad. Esto hace posible la fusión del individuo y la comunidad por coincidir la moralidad y los intereses en el mismo plano individual y colectivo. “La fusión de moral política e intereses crítico-individuales constituye el verdadero núcleo del republicanismo cívico, la importante manera como los ciudadanos deberían unir sus intereses y su personalidad a la comunidad política”²⁴.

Mientras para el pensamiento liberal la primacía recae en el individuo y para el comunitarista en la comunidad, el republicano tiene el interés centrado en la sociedad civil como comunidad política en la que el individuo se fusiona con la comunidad en sus principios e intereses. Desde esta fusión se ejerce autonomía y autogobierno y el individuo logra realizarse plenamente como ciudadano.

2. Planes de desarrollo en Bogotá

Los planes de desarrollo se constituyen en un norte, una guía para la vida social e institucional y el ejercicio de gobierno; indican la dirección de cada administra-

23 *Ibid.*, p. 53.

24 DORWIKIN, Ronald, *La comunidad liberal*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1996, p. 179.

ción, sus ideales de desarrollo social, la calidad de vida y bienestar de los habitantes de la ciudad. Hay quienes consideran que esta labor se hace más por costumbre y ley, pero que no aporta los aspectos necesarios para la acción social e institucional.

La historia de la planeación en Bogotá demuestra que se ha contribuido a generar una cultura en torno a ésta, en el sentido de definir derroteros y de incidir en la transformación de la ciudad, el diseño de la infraestructura y los servicios públicos, así como en las políticas públicas referidas a servicios sociales y cambios culturales en la población bogotana.

Durante gran parte del siglo XX, los gobiernos de la capital se dieron a la tarea de construir la ciudad con planes viales, de vivienda, redes eléctricas, alcantarillado y, en general, obras de infraestructura para la prestación de servicios. También se organizaron instituciones del nivel distrital para administrar la ciudad.

Bogotá inició un proceso de modernización desde finales de la segunda mitad del siglo XX, a la par con el acelerado crecimiento poblacional de los años cuarenta y las décadas de los cincuenta y sesenta²⁵. Este proceso fue asumido por las administraciones de entonces, bajo la responsabilidad de diseñar la ciudad desde una perspectiva de planificación urbana a largo plazo. En las administraciones de los alcaldes Juan Pablo Llinás, Jorge Gaitán Cortés y Virgilio Barco Vargas, desde mediados de los cuarenta y la década de los sesenta, se inicia el proceso de diseño de la infraestructura para construir la nueva ciudad. Esta labor fue continuada en la década de los ochenta por Augusto Ramírez Ocampo, alcalde de Bogotá entre 1982 y 1984, quien señaló el legado del alcalde Jorge Gaitán Cortés (1961-1966): “(...) es el arquitecto de la nueva ciudad, quien logró infundirle desde entonces su gran proyección desde el punto de vista de la planificación a largo plazo (...). Todo lo que los alcaldes de la ciudad hemos hecho a partir de él, no

ha sido sino ejecutar lo que quedó diseñado y adoptado. Se le han introducido modificaciones, es verdad, pero en mayor o menor medida sólo hemos maquillado lo que fue su concepción”²⁶.

En la década de los noventa, Jaime Castro (1992-1994) promovió la reestructuración administrativa y fiscal de la ciudad. Según algunos expertos, esta alcaldía puso en orden las finanzas de Bogotá para que las administraciones subsiguientes pudieran adelantar la modernización de la ciudad. Consideró que el proceso descentralizador no sólo era importante para el país sino para la ciudad, con el fin de encontrar soluciones a los problemas locales e insertarse en la dinámica nacional y mundial. “Desde el municipio –pequeño, mediano y grande– estamos construyendo las soluciones locales que fortalecen nuestra identidad y estrecha nuestras relaciones y, sobre todo, que nos insertan sin traumatismos en el mundo global que vivimos, es decir, sin el riesgo de desaparecer en la universalidad anónima que nos tocó”²⁷.

A partir de la década de los noventa se explicitan en los planes de desarrollo propósitos sociales y de construcción de ciudad desde la ciudadanía y no exclusivamente desde la arquitectura. Es decir, que en estos planes aparece la concepción de los ciudadanos y las ciudadanas construyendo su ciudad y haciendo parte fundamental de ella.

3. Perspectivas de ciudadanía en los planes de desarrollo de Bogotá, 1995-2008²⁸

En este apartado se hace un análisis de las distintas perspectivas de ciudadanía en los planes de desarrollo

25 En la última década, la población de Bogotá viene en aumento, de acuerdo con datos y proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). Según proyecciones del censo de 1993, la población de Bogotá ascendió a 6.635.960 personas en el año 2002, con un crecimiento del 21,9%. Para el año 2005 se calculaba que la población sería de 7.104.145.

26 DÁVILA, Julio, *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*, Alcaldía Mayor, Bogotá, 2000, p. 221.

27 CASTRO, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Ediciones Ariel, Bogotá, 1998.

28 En este apartado se hace una lectura y análisis para identificar perspectivas filosóficas respecto de la noción de ciudadanía en los planes de desarrollo de la última década en Bogotá (1995-2008), a saber: “Formar Ciudad” (Antanas Mockus), “Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa), “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” (Antanas Mockus) y “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón).

de Bogotá durante el período 1995-2008, particularmente, desde las categorías analíticas de pertenencia, derechos y estatus de legalidad, deberes morales y justicia. Estas categorías son centrales en la discusión de ciudadanía, además de ser referencia obligada para la formulación de política pública y social en un Estado democrático y especialmente si se trata de un Estado social de derecho como es el caso colombiano, en el que la ciudad capital es pieza fundamental.

3.1 Pertenencia a un Estado o una comunidad

En los planes de desarrollo de las distintas administraciones se encuentra que la noción de pertenencia a la ciudad, criterio definitorio de la ciudadanía, implica una comunidad de referencia y la necesidad de construirla colectivamente.

Las dos administraciones de Mockus y en menor medida la de Peñalosa coinciden en una perspectiva comunitarista y republicana, en tanto definen la pertenencia a la ciudad como necesidad de conocer su contexto y respetar sus reglas. En los planes de ambas administraciones se visibiliza la necesidad de un(a) ciudadano(a) virtuoso(a) que pertenezca y use la ciudad valorándola, respetando su ordenamiento, su patrimonio común y construyendo el futuro de la ciudad donde lo público es sagrado.

En el plan de desarrollo de la administración Garzón aparece la noción del Estado y el ejercicio de derechos como fundamento del plan. En este ejercicio efectivo de derechos humanos, los ciudadanos pertenecen a la ciudad y al Estado colombiano, lo que implica estar comprometidos con la construcción colectiva de la ciudad y con el desarrollo del Estado social de derecho, es decir, una ciudad integrada a la nación.

3.2 Estatuto de legalidad y ejercicio de derechos

Los planes de desarrollo mencionados reconocen la necesidad de garantizar derechos, aunque con distintos

énfasis. El que más reitera este propósito es el plan “Bogotá sin Indiferencia” y, en menor medida, el plan “Por la Bogotá que Queremos”. Desde esta perspectiva se menciona el bien de todos, el bien común, a los más débiles y más necesitados, así como la atención sobre la diversidad cultural, étnica, de género y de generación.

Ninguno de los planes hace referencia a la condición de ciudadano como estatus de legalidad. A este respecto, los planes comparten tácitamente la idea de que todos y todas por ser pertenecientes a la ciudad son ciudadanos y ciudadanas con derechos de manera activa, participativa y con corresponsabilidades.

Para el plan “Formar Ciudad”, la pertenencia da reconocimiento de derechos y deberes a los ciudadanos y ciudadanas. En el plan “Por la Bogotá que Queremos” aparecen menos explícitos los sujetos en el ejercicio de sus derechos y se revelan en la necesidad de construir el futuro de la ciudad para hacer viable a Bogotá. El plan “Bogotá sin Indiferencia” da mayor relevancia al tema de los derechos económicos y sociales.

3.3 Los deberes morales y la idea de justicia

En los planes referenciados prima la idea de corresponsabilidad; el reconocimiento de que los ciudadanos y ciudadanas tienen derechos, pero también deberes con la ciudad; los ciudadanos y ciudadanas deben autorregularse, usar bien la ciudad y el patrimonio común, valorando y respetando las reglas.

La primera administración Mockus presentó interés especial por el tema de la formación ciudadana. Aludió al comportamiento de la personas, a la necesidad de usar bien la ciudad y priorizó la cultura ciudadana como eje central del plan. La segunda administración buscó avanzar en la construcción colectiva de una ciudad incluyente y justa con los temas de ciudadanía y participación. Así mismo, llamó la atención sobre los valores que deben guiar la ejecución del plan, tales como el respeto y la armonía entre la ley, la moral y la cultura. “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”

proponía una ciudad incluyente y justa, construida colectivamente para vivir en paz con la conciencia y con la ley. Este plan hizo énfasis en los valores de la civilidad o las virtudes cívicas como el diálogo, la comunicación abierta, la autorregulación individual y colectiva, es decir, la idea de autogobierno para los republicanos. También en la idea de justicia que plantea atender de manera igualitaria a los más necesitados.

El Plan “Por la Bogotá que Queremos”, de Peñalosa, concibe a los ciudadanos y ciudadanas capaces de construir su futuro, como posibilidad de proyectar la ciudad y los retos que implica generar transformaciones y el modo de vivir en ella. De esta forma, se propone promover un cambio profundo en la manera de habitar la ciudad con el fin de enfrentar los retos de la nueva era. Los proyectos sociales de desmarginalización e interacción social o los megaproyectos de transporte, vías y bibliotecas, entre otros, fueron fundamentales para asumir los retos de futuro.

De los planes estudiados, “Bogotá sin Indiferencia” da mayor énfasis al tema de los derechos, pero se refiere menos a las responsabilidades o deberes de los ciudadanos y ciudadanas. El plan menciona el tema de la corresponsabilidad como los demás planes y entre los valores aparecen los principios de solidaridad, equidad, participación y probidad (actuar con rectitud en el ejercicio de lo público), entre otros. En cuanto al tema de justicia, el énfasis está en garantizar los derechos humanos, disminuir desigualdades y redistribuir la riqueza. La ciudadanía es entendida como ejercicio de derechos, y los valores recaen sobre el Estado. A éste le corresponde hacer gestión pública integrada, participativa y honesta. Por su parte, a los ciudadanos y ciudadanas no se les asignan responsabilidades distintas a la corresponsabilidad con el Estado, el cual tiene las mayores obligaciones para ser efectivo como Estado social de derecho.

4. Conclusiones

Los planes de desarrollo de las administraciones distritales estudiadas presentan una visión de política

pública y social concordante con el enfoque planteado en el nivel nacional y en el contexto latinoamericano. Consiste en la focalización, subsidiariedad o gratuidad y participación social en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales, así como en la delegación de funciones del orden distrital al orden local²⁹, y de coordinación interinstitucional para atender poblaciones y sectores sociales.

Desde las perspectivas teóricas de ciudadanía mencionadas se puede decir que las administraciones de Peñalosa y las de Mockus parten de un enfoque de deberes y responsabilidades ciudadanas, más que de una visión de derechos. Diversos análisis coinciden en mostrar que, a pesar de diferencias de visiones y formas de gestión, los alcaldes Mockus y Peñalosa aportaron a la administración de la ciudad un nuevo estilo, en donde se evidencia una continuidad adecuada para una mejor gestión pública de la ciudad. Si bien para las administraciones Mockus y Peñalosa la ciudadanía y los procesos participativos fueron centrales, la alcaldía Peñalosa hizo énfasis en la construcción de infraestructura y el embellecimiento de la ciudad mediante la puesta en marcha de megaproyectos que organizaron y realzaron la ciudad con el propósito de proyectarla al futuro y convertirla en una metrópolis. El alcalde Garzón enfocó su propuesta en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, especialmente para los más necesitados; es decir que su prioridad fue la inclusión social.

A nivel filosófico podría decirse que la alcaldía Mockus está más cerca de la perspectiva comunitarista por el llamado a la virtud de los individuos en la comunidad y la sociedad, así como por el énfasis en los deberes y valores para construir cultura ciudadana. Por su parte, Garzón se ubica en la visión liberal clásica que define al individuo como sujeto de derechos. En Peñalosa no se lee claramente una perspectiva filosófica, en tanto no hay énfasis en derechos, deberes ni virtudes cívicas. Se puede considerar ubicado en una perspec-

29 Las 20 localidades de Bogotá deben presentar un plan de desarrollo liderado por los alcaldes y las juntas administradoras locales, que debe estar en concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo.

tiva intermedia sin ser republicano, ya que no mostró interés especial en la organización de la sociedad civil. El énfasis fue la construcción de ciudad por parte de los ciudadanos y las ciudadanas, entendidos como los individuos que la habitan para el presente y el futuro.

El análisis de los planes de desarrollo de estas administraciones, junto con los indicadores sociales para Bogotá en la última década, muestra que la población en general y sus gobernantes han avanzado en la concepción de ciudad y de un orden social para afrontar los nuevos retos que impone el mundo actual. Es decir, aparecen aspectos en los planes, programas y proyectos que incorporan las nociones sobre derechos, inclusión social, equidad social, respeto a las diferencias de género, etnia y generación, así como a la vida y a las normas de convivencia como valores éticos fundamentales. Esto no significa que la ciudad haya superado problemas de pobreza, inequidad o exclusión social, económica o cultural, sino que estas administraciones evidencian, aunque con tímidos avances, voluntad política, aun desde distintas corrientes partidistas, posturas filosóficas e intelectuales, para construir un orden social y una ciudad justa y equitativa, en donde los ciudadanos y ciudadanas se entiendan como sujetos de derechos y contribuyan desde su conciencia y actuar ético a crear una ciudad equitativa y humana.

Una propuesta como la del alcalde Mockus soportada en valores, audaz y de avanzada, que demostró ser viable en sus dos administraciones, puede ser insostenible en el tiempo, si no se toman en cuenta otros aspectos como la identificación de diagnósticos de exclusión en aras de generar equidad y hacer efectivo el respeto y ejercicio de los derechos humanos presentes en la alcaldía Garzón. Lo anterior significa que las próximas administraciones de Bogotá deben formular una política pública que se corresponda con el ejercicio de los derechos humanos, dirigidos a superar la exclusión y la pobreza, y con la práctica de valores y virtudes cívicas, que no privilegien los derechos con relación a las responsabilidades, ni promuevan los deberes sobre el ejercicio de los derechos. Las ciudades actuales deben

ser construidas con sujetos íntegros y espacios físicos amables, mediante la organización social y haciendo evidente que es posible la justicia social y los pactos de convivencia.

Las administraciones de Mockus y Peñalosa avanzan en la dirección de designar responsabilidades a los individuos. Así mismo, se insiste en la formación ciudadana para potenciar las capacidades de las personas y hacer viable una ciudad incluyente y justa con el fin de proyectarla al futuro. El plan de Garzón no designa responsabilidades de manera exclusiva a los sujetos, sino que acude a la corresponsabilidad con el Estado, que estaría a cargo de generar inclusión y promover la justicia social. Esto, que pareciera ser un retroceso desde la perspectiva de la formación ciudadana, en realidad constituye una respuesta a las situaciones de enorme desigualdad social en la población y la imposibilidad de ejercer sus derechos.

Finalmente se puede decir que falta una definición de ciudadanía que integre los conceptos de *derecho* y *deber moral*, pues mientras liberales y comunitaristas anteponen derechos, deberes, la preeminencia del Estado o la comunidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el pensamiento republicano se ubica en un lugar intermedio y da mayor relevancia a la sociedad civil, quita responsabilidades al Estado y a los individuos. Sin embargo, deben buscarse las explicaciones filosóficas sobre ciudadanía que recojan los lazos sociales, la construcción de comunidad y la sociedad civil, sin olvidar que las personas son sujetos de derechos y de responsabilidades para con un proyecto de sociedad y de Estado colectivo.

Para el caso de Bogotá y el resto del país, con una historia de exclusión y miseria, la gente necesita sentirse reconocida, nombrada, valorada como principio para acceder a una vida digna. La población pobre del país y de la ciudad requiere de parte del Estado y de los particulares, atención a sus derechos y una respuesta eficiente y solidaria ante sus problemas y necesidades. Por tanto, los planes y programas sociales deben considerar con urgencia las demandas de los individuos y las comunidades, sin olvidar que éstos también son

responsables de la construcción de ciudad y de un orden en donde se viva con dignidad. El ejercicio de derechos debe ir aparejado con el de responsabilidades sociales e individuales, sobre todo aquellas que hacen referencia a la convivencia, el respeto y el amor.

Referencias bibliográficas

- ACUERDO Número 06 de 1998, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo para Bogotá, “Por la Bogotá que Queremos”.
- ACUERDO 119 de junio de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”.
- ÁLVAREZ, Silvina, *La racionalidad de la moral. Un análisis crítico de los presupuestos morales del comunitarismo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- ANDER-EGG, Ezequiel y AGUILAR, Idánéz María José (dirs.), *La política de bienestar social. Tendencias, problemas y enfoques actuales*, Naciones Unidas, Editorial Lumen, Buenos Aires, 1995.
- ARBOS, Xavier y GINER, Salvador, *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI Editores S.A., Madrid, 2002.
- BARBER R., Benjamín, *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*, Paidós, Barcelona, 2000.
- BARCENA, Fernando, *El oficio de la ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 1997.
- BETEGÓN, J. y DE PÁRAMO, J.R., *Derecho y moral*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1990.
- CALDERÓN, Fernando, HOPENHAYN, Martín y OTTONE, Ernesto, *Esa esquiva modernidad. Desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Unesco, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
- CASTRO CASTRO, Jaime, *Descentralizar para pacificar*, Ediciones Ariel, Bogotá, 1998.
- CÉSPEDES RODRÍGUEZ, Abel, “Estado social de derecho y neoliberalismo”, en *Revista Foro* No. 20, mayo de 1993.
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo, “La política social en el plan de desarrollo”, en *Cuadernos de Economía*, vol. 18, No. 30, primer semestre de 1999, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- CORTINA, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- CORTÉS GUARDADO, Marco Antonio, *Debate moral y ciudadanía*, La Colección de Babel 20, Universidad de Guadalajara, México, s.f.
- CORTÉS, Francisco (ed.), *Liberalismo y comunitarismo. Derechos humanos y democracia*, Colciencias, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1996.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, 1991.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Los municipios colombianos hacia los objetivos del desarrollo del milenio*, Documento resumen, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, GTZ- Cooperación Alemana, Bogotá, 2004.
- DÁVILA, Julio, *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2000.
- DECRETO 295 de 01 de junio de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”.
- DECRETO 440 de junio 1º de 2001, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”.
- DWORKIN, Ronald, “La comunidad liberal”, en DWORKIN, R., *La comunidad liberal*, 1996, Estudio preliminar por Daniel Bonilla e Isabel Cristina Jaramillo, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- ESTATUTO ORGÁNICO para Santa Fe de Bogotá, 1993.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge, *Ciudadanía. Lo público. Democracia*, LitoCencoa, Bogotá, 2000.
- GARCÍA, Soledad y STEVEN, Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1999.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván y FRESNEDA, Oscar (coords.), *Evolución de los principales indicadores sociales de Bogotá 1990-2003*, CID, Universidad Nacional de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2004.
- HABERMAS, Jürgen, “Reconciliación mediante el uso público de la razón”, en *Debate sobre el liberalismo político*, 1998, Ediciones Paidós, Barcelona.
- HABERMAS, Jürgen, *La constelación posnacional*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2000.
- HERNÁNDEZ, Andrés (comp.), *Republicanism contemporáneo*, Siglo del Hombre Editores, Cider, Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.
- LECHNER, Norbert, *Las sombras del mañana: la dimensión subjetiva de la política*, Colección Escafandra, Santiago, 2002.
- LUHMANN, Niklas, *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

- MACINTYRE, Alasdair, *Tras la virtud*, Traducción Amelia Varcárcel, Crítica, Barcelona, 2001.
- MACINTYRE, Alasdair, *Justicia y racionalidad. Conceptos y contextos*, Ediciones Internacionales Universitarias, Esunsa S.A., Barcelona, 1994.
- MADRINÁN, Ramón Eduardo, *El Estado social de derecho*, Ediciones Jurídicas, Bogotá, 1997.
- PÉREZ LEDESMA, Manuel (comp.), *Ciudadanía y democracia*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000.
- PUYANA, Alicia y FARFÁN, Guillermo (coords.), *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*, Flacso, Plaza y Valdés Editores, México, 2003.
- RAWLS, John, *El liberalismo político*, Traducción de Antonio Doménech, Crítica Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1996.
- SAGASTI, Francisco, IGUÍNIZ, J. y SHULDT, Jürgen, Agenda Perú “Equidad, Integración Social y Desarrollo. Hacia un Nuevo Enfoque para la Política Social en América Latina”, Universidad del Pacífico, Lima, 1999.
- THIEBAUT, Carlos, *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*, Paidós, Barcelona, 1998.