

# Bogotá, capital de la Cultura Ciudadana

Marta Repullo Grau



Plaza de Bolívar, Bogotá

*La ciudad es una estructura histórica, un depósito de fatigas, un receptáculo en el cual están reflejados los esfuerzos realizados por una sucesión de generaciones que han venido construyendo esa gigantesca obra de arte.*

Aldo Rossi

*Pocos temas ocupan un lugar tan decisivo en el debate cultural de este fin de siglo como el de la ciudad: como si en su "mundo" se concentraran a la vez las pesadillas que nos atemorizan y las esperanzas que nos mantienen vivos. Como si en la ciudad se dieran cita en esta hora las mutaciones más de fondo, y fuera desde ahí entonces desde donde nos fuera dado comprender los sentidos de las transformaciones que atraviesan las sociedades y el hombre (y la mujer) mismos/as<sup>1</sup> ...*

Jesús Martín-Barbero

**B**ogotá es una ciudad ubicada a 2600 metros de altura (2600 metros más cerca de las estrellas<sup>2</sup>). Arropada por altas montañas, se extiende en una imponente estructura urbana cuyas dimensiones se escapan del alcance de la mirada incluso si se observa desde Monserrate, el punto más alto de la ciudad. Ha sido bautizada también como el balcón de los Andes debido a su privilegiada ubicación geográfica y como la Atenas suramericana, calificativo acuñado por el famoso explorador y científico alemán Alexander von Humboldt impresionado por el desarrollo intelectual y por sus instituciones científicas en la visita que hizo a la ciudad en el siglo XVIII. Más de 200 años después, Bogotá es una

<sup>1</sup> Se añade el enfoque de género a la cita.

<sup>2</sup> Eslogan convertido en expresión popular, acuñado por la administración distrital como marca turística, enalteciendo una de las características específicas de la ciudad y de las ciudades andinas en general, su altura.

de las capitales más cosmopolitas de la región andina y se compara en América Latina con ciudades como Buenos Aires y México. También se la etiquetó, en 1998, como una capital del tercer mundo, grande, sucia y atormentada<sup>3</sup>.

Espejo y reflejo del país que representa, es una ciudad compleja y diversa. La capital de las contradicciones, Bogotá es muchas ciudades en una. Desde hace 470 años intenta habitar la altiplanicie debatiéndose entre el modelo de ciudad pensada para la conquista con el sistema jerárquico y rígido de la misión civilizadora y evangelizadora; y los modelos que ya existían que representan otras formas de hacer cultura, otras maneras de pensarse, verse y construirse.

Es la capital de un país de renta media, pero es también la capital de un país que sufre un conflicto armado interno. Es la capital de los edificios altos y los centros de negocios, pero es también la ciudad de las casas de bareque y tejas de zinc que trepan por las laderas de las montañas. Construcciones ilegales que forman zonas de impunidad y abandono.

"Bogotá es rara porque aquí la vida una y otra vez implica optar entre extremos, entre la competencia extrema y la cooperación extrema, la actividad extrema y la pasividad total", según la define uno de sus alcaldes más emblemáticos, Antanas Mockus<sup>4</sup>.

Es la capital de la "cultura ciudadana" pero es también la capital de la indeferencia, una burbuja sorda que no quiere escuchar los gritos de pánico de las regiones. Aunque tiene mejor fama que Medellín o Cali, Bogotá también ha tenido que luchar contra el estigma de ser la capital de un país que se ve desde fuera como el país de la droga, del narcotráfico y de la violencia. Para borrar esa imagen de la conciencia colectiva, se ha hecho un gran esfuerzo para pintar desde dentro nuevos escenarios, desde la política, desde la gente, desde las calles.

Bogotá es la ciudad de los colores. La ciudad roja de los ladrillos de Salmona<sup>5</sup>, es la ciudad verde de los parques, la ciudad amarilla de los taxis. Es la ciudad gris de la polución y el cielo de azufre. Es la ciudad de los colores. Es la ciudad del color de la gente<sup>6</sup>.

Es la capital de la diversidad. Casi 8 millones de habitantes. Gente que viene de todos los rincones del país, del campo, de la costa Caribe y la costa Pacífica, de la selva, del desierto; tanto es así que aproximadamente 3 millones de residentes en Bogotá nacieron en otro municipio o país. Algunos llegaron atraídos por el caos y la magia de la capital, pero muchos otros se vieron obligados a abandonar sus vidas y sus raíces por culpa de la pobreza o la violencia. De 1.706.236 personas en situación de desplazamiento, llegaron 226.930 entre 2002 y 2006. Y de las más de 43.000 personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales<sup>7</sup>, viven en Bogotá 3.190. Hay además 15.591 personas que pertenecen a algún grupo indígena y 101.002 a grupos raciales o afrodescendientes. El 0,5% de la población se reconoce bisexual, el 0,16 % gay y el 0,10 lesbiana<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> GUTIÉRREZ, Francisco. La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá. Bogotá: TM Editores/ IEPRI/Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Santa Fe de Bogotá, 1998.

<sup>4</sup> MOCKUS, Antanas. Prólogo en GUTIÉRREZ, Francisco (1998). Op. Cit.

<sup>5</sup> Rogelio Salmona (1927-2007) fue uno de los arquitectos más reconocidos de Colombia. Su obra más importante y representativa se encuentra en Bogotá: Archivo General de la Nación, Eje Ambiental, Edificio de Posgrados de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, Biblioteca Virgilio Barco, Centro Cultural Gabriel García Márquez del Fondo de Cultura Económica de México.

<sup>6</sup> REPULLO, Marta. "Bogotá o la cultura a 2.600 metros más a prop de les estrelles", El Temps d'Art, juliol-agost 2006.

<sup>7</sup> En julio de 2003, el gobierno de Álvaro Uribe inició un proceso de negociación con los paramilitares que se ha traducido en la desmovilización de más de 43.000 personas, según datos oficiales. El proceso ha estado ampliamente cuestionado y según la Organización de Estados Americanos -encargada de la misión de verificación del proceso-, existen múltiples casos de rearme y constitución de nuevos grupos.

<sup>8</sup> PNUD. Informe "Bogotá Elecciones 2007. Oportunidades para el desarrollo humano". Bogotá: PNUD, 2007.

Bogotá contiene toda la mixtura y complejidad de un país multicultural, pluriétnico y heterogéneo como el colombiano. Contiene también las consecuencias de sus conflictos, roces e intolerancias. Es la ciudad de todo el mundo y la ciudad de nadie.

Bogotá tiene mucho de Colombia pero camina también a veces a mucha distancia de su propio país. Corresponde a la capital la curiosa síntesis de dos funciones: acoger la riqueza y la pluralidad de las regiones -manifiesta a veces en contradicciones y disonancias-, y vincular este resumen nacional con las tendencias internacionales<sup>9</sup>.

Dentro de todo este panorama de complejidad -y quizás gracias a ello-, Bogotá ha conseguido presentarse en los últimos años -tanto dentro como fuera de sus fronteras- como el paradigma de la transformación de la ciudad, de la construcción dinámica y talentosa de una obra de arte. Varias menciones públicas y premios le otorgan ese reconocimiento<sup>10</sup>. Un importante galardón fue el Premio León de Oro a la Mejor Ciudad en la Bienal de Arquitectura de Venecia 2006: "un reconocimiento entregado a la ciudad más inteligente, que mira el futuro de un modo serio en un país como Colombia, que a pesar de tener problemas de pobreza y violencia, ha logrado demostrar un renacimiento que se ha convertido en ejemplar en el mundo".

¿Demuestra ello que la ciudad se ha sabido vender bien? ¿O apunta a que existe verdaderamente un modelo de ciudad a exportar?

Existen múltiples versiones -muchas oficiales- que apuestan por la existencia de ese modelo "exitoso" de ciudad, como veremos a continuación. Sin embargo, y como veremos también más adelante, existen a su vez muchas voces críticas que ponen en entredicho el supuesto modelo o que matizan con datos y análisis las alabanzas exaltadas y entusiastas sobre la ciudad.

Difícil es negar que, en las últimas décadas, Bogotá ha sido objeto de una serie de cambios paulatinos y continuados en diferentes niveles (político, social, urbanístico, económico y cultural) que la han puesto a la vanguardia del país, a la vez que se han traducido en elevados niveles de aceptación y sentido de pertenencia por parte de sus habitantes. A la pregunta: ¿Qué tan orgulloso/a se siente de Bogotá? En una escala del 1 al 5, más del 50 % contestó cuatro o más<sup>11</sup>.

Varias son las teorías sobre las causas y/o razones que explican la satisfacción de la gente y el reconocimiento internacional de Bogotá. Sin embargo, probablemente la clave habría que buscarla en los adjetivos que hemos puesto en los cambios, "paulatinos y continuados". La Bogotá actual no es obra de un día ni resultado espontáneo, sino que responde, sobre todo, a los esfuerzos de cinco administraciones, desde Jaime Castro (junio 1992 - diciembre 1994) hasta Luis Eduardo Garzón (enero 2004 - diciembre 2007), pasando por Antanas Mockus (enero 1995 - abril 1997 y enero 2001 - diciembre 2003), Paul Bromberg (abril 1997 - diciembre 1997) y Enrique Peñalosa (enero 1998 - diciembre 2000). La continuidad parece ser también la propuesta del candidato elegido para la próxima legislatura (2008-2011), Samuel Moreno, que pertenece al Polo Democrático Alternativo -propuesta de izquierda a la que pertenece también el alcalde Garzón.

Aun con talentos y orientaciones ideológicas distintas, estos alcaldes y sus administraciones han avanzado en la construcción de un proyecto de ciudad, cada vez con una mayor

<sup>9</sup> MOCKUS, Antanas. Prólogo en GUTIÉRREZ, Fernández (1998). Op. Cit.

<sup>10</sup> Ha sido reconocida en los últimos años con varios premios (Ciudad con corazón, Naciones Unidas, diciembre 2004; Ciudad de paz, UNESCO, septiembre 2004; Capital mundial del libro en 2007. UNESCO 2005, Líder en prestación de servicios médicos especializados (OMS), reconocimiento de la Fundación Bill & Belinda Gates en 2002 por los esfuerzos de Bogotá por expandir el acceso a la información).

<sup>11</sup> Encuestas realizadas en los años 2000 y 2001 por el programa Bogotá Cómo Vamos ([www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org)).

visión de futuro, que intenta ir más allá de los tres o cuatro años de legislatura. Que no parte de cero sino que busca los beneficios de sumar esfuerzos a los esfuerzos ya realizados, persiguiendo una actitud mucho más estratégica y de impacto. Cada uno con énfasis en una cuestión diferente: bases jurídicas y financieras de Castro; "cultura ciudadana" de Mockus; grandes obras de infraestructura de Peñalosa y las políticas sociales de Garzón, que podrían verse como continuidad a esfuerzos iniciados en Peñalosa y en la segunda administración de Mockus. De los objetivos globales de estas administraciones, destacan conceptos como "ciudad colectiva", "ciudad moderna y humana", "cambio profundo en la forma de vivir de la ciudadanía" y "progreso social"<sup>12</sup>.

El cambio de tendencia aparece en un momento coyuntural especial, el estreno de la Constitución colombiana de 1991 que abre nuevos espacios para la democracia, la participación y la descentralización. Bogotá es sin duda la ciudad del país que se encuentra en mejores condiciones para aprovechar el momento e impulsar y consolidar los valores democráticos de la Carta Magna que otorga a la ciudad un régimen político, administrativo y fiscal propio, un "Estatuto orgánico" (Decreto Ley 1421 del 21 de julio de 1993) que le garantiza una mayor autonomía e independencia política y financiera con respecto a la Nación y que crea las condiciones para incrementar sustancialmente los ingresos de la ciudad, sin los cuales -como señala el ex alcalde Paul Bromberg- nada habría sido posible<sup>13</sup>.

La sucesión de administraciones con buenos niveles de aceptación desde principios de los años noventa en gran medida es el resultado del afianzamiento de un voto independiente y renovador que privilegia un modelo alternativo y antipartidista como la mejor forma de hacerle frente a la política tradicional bipartidista (partido Conservador y Liberal) concebida como ineficaz, desligada de los intereses de la mayoría o simplemente corrupta<sup>14</sup>. Parece que un requisito para ganar la alcaldía de Bogotá sea justamente presentarse como independiente, según señala Bromberg, que usa como ejemplo el caso de Mockus quien

<sup>12</sup> Se resumen a continuación los objetivos de los Planes de Desarrollo de los últimos años:

"Formar ciudad" (1995-1998): Ordenar la acción de gobierno y armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en la ciudad, propiciando una coexistencia viable y fértil del crecimiento del patrimonio colectivo con emeioramiento individual y hacer así más competitiva la ciudad y sus moradores, buscando la equidad y el progreso de todos.

"Por la Bogotá que queremos" (1998-2001): Genera un cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos, devolviendo la confianza a todos los bogotanos en su capacidad para construir un futuro mejor y dinamizar el progreso social, cultural y económico. Su propósito consistía en proyectar y hacer viable a la ciudad para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era, trabajando con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para las presentes y futuras generaciones.

"Bogotá para vivir todos del mismo lado" (2001-2004): Avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde se aprendiera a vivir en paz con la propia conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado.

"Bogotá sin indiferencia. Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión" (2004-2007): Construir colectiva y progresivamente una ciudad moderna y humana, incluyente, solidaria y comprometida con el desarrollo del Estado Social de Derecho, con mujeres y hombres que ejercen su ciudadanía y reconocen su diversidad. Una ciudad con una gestión pública integrada, participativa, efectiva y honesta que genera compromiso social y confianza para avanzar en la reconciliación entre sus habitantes y en la garantía de sus derechos humanos. Una ciudad integrada local y regionalmente, articulada con la Nación y el mundo para crear mejores condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible de las capacidades humanas, la generación de empleo e ingresos y la producción de riqueza colectiva.

<sup>13</sup> BROMBERG, Paul. "Ingenieros y profetas, transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos" en MUÑOZ, Jairo y otros (coord.). Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana, 2003 / Editorial "Los diez años de Bogotá", archivo de autor.

<sup>14</sup> OTÁLORA, Carlos. Elecciones y prácticas políticas en Bogotá - Un objeto de estudio en construcción. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1998.

no sólo gana como outsider en política sino que además claramente gobierna fuera del sistema tradicional<sup>15</sup>.

Desde la década de los ochenta se habían generado cambios como la elección popular de alcaldes, la realización de consultas populares en los municipios y mayor autonomía para éstos para orientar su desarrollo y promover la participación ciudadana (Ley 11 de 1986). La Constitución del 91 y la reglamentación, dos años después, de la descentralización de Bogotá como Distrito Capital incrementaron las transformaciones en las estructuras de participación local. Ejemplo de ello son la posibilidad de elegir Juntas Administradoras Locales en cada una de las veinte localidades o divisiones territoriales en las que quedó organizada la ciudad; la participación de la ciudadanía y las organizaciones en la elaboración y seguimiento de los planes de desarrollo local; así como la participación en los consejos locales sectoriales en política social, juventud, cultura, etc<sup>16</sup>.

A la vez que la ciudad afianza estos mecanismos de participación e inclusión, la ciudadanía demuestra un aumento acompasado de su capacidad por apropiarse de esos nuevos espacios, lo que podría etiquetarse como una maduración de la cultura política, un cambio de costumbres o la emergencia de un electorado más independiente que apuesta por la gestión administrativa y la imagen transparente de los/as candidatos/as no asociada con los viejos partidos. La ciudadanía apuesta por otra forma de hacer política: más medios de comunicación y menos contacto directo; más centralidad de lo público y menos particularismo y más elección programática que clientelismo<sup>17</sup>.

A nivel económico, Bogotá ha consolidado su posición como polo de desarrollo para el país, tomando fuerza el sector de servicios y convirtiéndose en el principal centro financiero y bursátil en el ámbito nacional. En este contexto, la ciudad obtiene una alta participación dentro del PIB nacional (22%), así como en la atracción de inversión extranjera directa (50%), constituyéndose en el más importante centro internacional de Colombia<sup>18</sup>.

La Cámara de Comercio de Bogotá señala que entre los aspectos positivos del progreso de Bogotá en los últimos años se destacan el crecimiento de las coberturas en educación y salud y la reducción del número de habitantes que se encontraban en condiciones de pobreza, según las necesidades básicas insatisfechas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destaca también el esfuerzo realizado por Bogotá en aras de ampliar la cobertura educativa y su calidad, así como la situación de la juventud y el empleo<sup>19</sup>.

Las inversiones en la capital han estado enfocadas en su mayoría a la construcción de un modelo de ciudad que surge a partir del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), 2000, que determina el marco conceptual para los planes de desarrollo de la ciudad a diez años. Es un modelo integral de desarrollo urbano, en el que se establecen directrices y mecanismos necesarios para lograr un aprovechamiento territorial equilibrado, equitativo y eficiente. Asimismo, determina prioridades de inversión, definiendo usos del suelo y zonas de expansión y localización.

Se han creado y renovado múltiples parques que han mejorado sin lugar a dudas la apariencia física, la estética y la filosofía urbanística de la ciudad. Una ciudad de tantos millones de habitantes y tanta extensión tiene como uno de sus grandes retos la movilidad, que

<sup>15</sup> MUÑOZ, Jairo y otros (coord.), 2003, Op.cit.

<sup>16</sup> TORRES, Alfonso y otros. Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2003.

<sup>17</sup> PNUD, Op. Cit.

<sup>18</sup> Datos de la CONTRALORIA DE BOGOTA, citados en RESTREPO, Manuel Alberto. Impacto social de los planes de desarrollo. Análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

<sup>19</sup> PNUD, 2007. Op. Cit.

ha sido siempre la asignatura pendiente y el talón de Aquiles de las administraciones. Un esfuerzo para mejorar el problema fue el TransMilenio, un original sistema de transporte masivo. También se crearon las ciclorutas para que la población pueda desplazarse a su lugar de trabajo en bicicleta reduciendo costos y haciendo a la gente más consciente de la necesidad de proteger el medio ambiente y de los beneficios que el deporte tiene para la salud.

A través de la cultura se ha promovido la toma y la apropiación del espacio público, del espacio común, entendido, no únicamente para el esparcimiento y la práctica popular de actividades colectivas, sino también para la creación y consolidación de tradiciones, hitos geográficos, lugares de encuentro, escenarios para la convivencia ciudadana y el afianzamiento de la democracia.

Se ha ido forjando así una ciudad humana, la ciudad de la participación<sup>20</sup>, que se adueña de su patrimonio vivo y vivido, que se siente ciudadana, que sale a la calle al silbido de cualquier propuesta lúdica o recreativa, una programación actualmente estable y permanente que tuvo su semilla en la innovadora y transferible idea de la ciclovía, iniciada con la alcaldía de Jaime Castro, que no sólo se ha cuidado en todas las administraciones sino que ha crecido con ideas nuevas y particulares como los septimazos<sup>21</sup> de Luis Eduardo Garzón. En ambos casos, se trata de cerrar calles y arterias de circulación de la ciudad para que sean tomadas por la gente. En el primer caso para promover la actividad deportiva al aire libre (ciclismo, paseos, patinaje, ejercicios aeróbicos) y en el segundo para promover la movilización ciudadana en relación a temas de interés y de preocupación general. Así, se han celebrado conciertos y desfiles en favor del acuerdo humanitario para la liberación de personas secuestradas y de la no-violencia o para recuperar la identidad y el patrimonio inmaterial de la ciudad y del país. Otra iniciativa de gran repercusión que pretende acercar la cultura a la gente y a apreciar y valorar la ciudad y su fisonomía urbanística es Rock al Parque. Desde 1995 el Instituto de Cultura y Turismo de Bogotá, hoy Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, desarrolla un proyecto destinado al incremento y fortalecimiento de las propuestas musicales del género rock gestadas en la ciudad, y al fomento de mecanismos de tolerancia y convivencia en sectores urbanos a través de la participación juvenil y la organización de eventos de gran escala y calidad, de acceso gratuito y en espacios públicos.

Los parques son escenario privilegiado para la creación y fortalecimiento de ciudadanía y para el desarrollo y expresión de aquello que hoy entendemos por cultura ciudadana. El significado de los parques está asociado a procesos sociales complejos en el centro de los cuales se hallan las relaciones entre personas desconocidas, donde se ponen en juego los acuerdos tácitos, las formas de autorregulación y la comprensión que tiene cada persona de las normas formales y codificadas de convivencia<sup>22</sup>.

La cultura es la palabra más repetida y central en los argumentos de los/as autores/as que explican las claves del "modelo" de Bogotá. Éste mérito se le atribuye fundamentalmente al Programa de Cultura Ciudadana -que fue la base fundamental y la especificidad de la

<sup>20</sup> REPULLO, Marta. "Bogotá o les delicias del caos". El Periòdic d'Andorra, Opinió, 17/08/2004.

<sup>21</sup> El septimazo es un icono tradicional de la ciudad que alude a los paseos por la carrera séptima -una de las arterias principales por la ciudad que la atraviesa de norte a sur-. Es un referente de la vida comercial y recreativa de Bogotá, además de ser un punto de encuentro, de socialización y de recuperación de la memoria y el pasado.

<sup>22</sup> ZAMBRANO, Fabio y Observatorio de cultura ciudadana (Ed.). Construcción del espacio público. Tres parques de Bogotá: Nacional, Simón Bolívar, Tunal.. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, 2003.

administración de Antanas Mockus<sup>23</sup>. El mismo ex alcalde define la cultura ciudadana como el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas por los individuos de una comunidad, que permiten la convivencia y generan sentido de pertenencia.

Sin embargo, como vimos, la idea de la transformación a través de la cultura venía ya desde Castro y ha continuado en las siguientes administraciones, aunque con énfasis y perspectivas diferentes. Ejemplo de ello es la administración de Garzón que ha incorporado a la política cultural la noción de derechos tanto con respecto a su acceso como a su expresión. Por ello, se promueve tanto la igualdad de derechos como el derecho a la diferencia. En ese sentido, se han desarrollado programas de defensa de los derechos de grupos excluidos -mujeres, juventud, población afrocolombiana, indígena, así como lesbianas, gays bisexuales y transexuales (LGBT)- con políticas públicas con enfoque diferencial para conjugar intereses particulares y especiales de la diversidad de los grupos que integran la ciudad. Estas estrategias pretenden fomentar un cambio de mentalidad, el desaprendizaje de la intolerancia y el desarrollo del respeto y la tolerancia como valores democráticos.

La promoción de estos valores y el aumento de las posibilidades y el clima de participación ciudadana se ha correspondido con la proliferación de gran cantidad de iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil. Muchas de estas organizaciones han fundamentado su trabajo a partir de la cultura<sup>24</sup>. Sobre todo en las primeras etapas, se construyen a sí mismas a partir de la noción "clásica" de cultura relacionada con lo tradicional, lo propio, lo auténtico y la limitan a la esfera de lo artístico. En una etapa posterior, lo cultural es asociado a la recuperación de valores propios de los sectores populares, y se reconoce su importancia para potenciar el cambio social.

De esta manera, han ido naciendo, creciendo y reproduciéndose múltiples iniciativas de la sociedad civil que entienden la cultura como una estrategia para la promoción del sentido de pertenencia, la reconstrucción del tejido social desde lo local y el fortalecimiento de la democracia. En definitiva, explotan el potencial de la cultura como agente transformador, como un camino para la construcción de escenarios de convivencia. Sorprendentemente, la gran mayoría de estas iniciativas tienen su origen en las zonas periféricas, barrios donde los nuevos pobladores se fueron asentando -conocidos como "barrios fantasmas, marginales, subnormales, ilegales, de construcción progresiva<sup>25</sup>, de invasión", pero que muestran una vida participativa fuerte y un alto sentido de pertenencia<sup>26</sup>.

También la comunidad internacional se ha sumado a los esfuerzos de las instituciones públicas y la sociedad civil organizada y ha promovido la coordinación interinstitucional para la promoción de la convivencia y la paz a través de la cultura y de la educación para la paz. A esta transformación cultural de la ciudad se ha vinculado también de forma estrecha la educación, para la que han hecho grandes esfuerzos las últimas administraciones<sup>27</sup>. Los últimos cuatro planes de desarrollo educativo han estado estructurados sobre similares objetivos políticos: aumentar la cobertura, mejorar la calidad y mejorar la eficiencia del sector. La alcaldía de Mockus y la de Peñalosa, en el ámbito de la cobertura, dieron especial impulso a la racionalización del sector educativo que implicó en muchos casos la

<sup>23</sup> MUÑOZ, Jairo y otros (coord.), 2003. Op. Cit.

<sup>24</sup> TORRES, Alfonso y otros. Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2003.

<sup>25</sup> TORRES, Alfonso. Identidad política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2007.

<sup>26</sup> GUTIÉRREZ, Francisco, 1998. Op. Cit.

<sup>27</sup> PÉREZ, MARTÍNEZ. "Educación en Bogotá Período 1992-2002"

fusión de instituciones escolares, la ampliación del número de estudiantes por aula y por docente, y el traslado de maestros y de maestras. Esta estrategia permitió ampliar la cobertura neta en los niveles de primaria y secundaria. Las tasas netas pasaron del 82% en primaria y el 74,6% en secundaria, en 1998, al 83,7% y 81%, respectivamente, en 2003. Complementariamente, la política de cobertura se sustentó en la estrategia de contratación de cupos con establecimientos educativos privados de alto nivel académico y la concesión de colegios a entidades sin ánimo de lucro<sup>28</sup>.

Igual que en las políticas culturales, la administración Garzón incorpora la perspectiva de derechos en las políticas educativas. Un análisis del Plan Sectorial de Educación de Bogotá "Bogotá: una gran escuela", permite evidenciar un cambio de 180 grados frente a lo que ha sido el diseño de las políticas públicas educativas en Colombia en los últimos 15 años. Frente al discurso económico de la productividad y la competitividad, se presenta la educación como un derecho humano. Un cambio de orientación de esta naturaleza no sólo implica un cambio de discurso, de "la educación como mercancía" a "la educación como derecho", sino que entraña una práctica de política educativa distinta. Una política pública educativa construida desde el derecho a la educación supone, en lugar de ampliar la cobertura aumentando la participación del sector privado, la adopción de medidas inmediatas para fortalecer la educación pública y para cumplir con la obligación de educación primaria gratuita dispuesta en todas la normas internacionales de derechos humanos referidas al derecho a la educación<sup>29</sup>.

El Plan de Educación se propuso avanzar en la universalización de la educación básica y ampliar la cobertura de la educación media y superior: promover la educación gratuita para los sectores más pobres como estrategia para garantizar su permanencia en el sistema educativo y para disminuir la carga presupuestaria que impone la inversión en educación para los sectores más pobres; y desarrollar procesos de inclusión al sistema educativo de grupos poblacionales marginados, como la población campesina y proveniente de zonas rurales, las personas con discapacidad y con talentos excepcionales, los niños y las niñas desplazadas, desmovilizadas y reinsertadas y, con especial énfasis, los niños, niñas y jóvenes trabajadoras. Dentro de este plan y en consonancia con programas de apropiación del espacio público, se vincula la iniciativa Escuela-Ciudad-Escuela.

La convivencia ha sido sin duda una prioridad para Bogotá y en este sentido, a través de políticas en diferentes secretarías sectoriales (interior, gobierno, juventud, educación, cultura, etc.), se han conseguido resultados. En 2006, se registraron los niveles delictivos más bajos desde 1998. La ciudad ha jugado también un papel importante en el proceso de reintegración a la vida civil de personas desmovilizadas de los grupos armados ilegales<sup>30</sup>.

Sin embargo, como anunciábamos, existen también muchas voces críticas que ponen en entredicho el popularizado "éxito" de Bogotá o incluso la existencia de un ejemplar "modelo" de ciudad. ¿Es éste una percepción o una realidad? ¿Es una imagen o un logro que puede ser corroborado?

En el ámbito de la política, frente a la estrategia del cambio, se interpone la visión de inmovilidad -todo cambia para que no cambie nada-; y frente a la visión de continuidad se interpone la crítica a la lógica "cortoplacista". Frente a la ruptura con la política tradicional, se

<sup>28</sup> PÉREZ, Luis Eduardo. "Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación" en PÉREZ, Luis Eduardo y otros. Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas. Bogotá: Dejusticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), 2007.

<sup>29</sup> PÉREZ MURCIA, en prensa, citado en PÉREZ, Luis Eduardo y otros. Op. Cit.

<sup>30</sup> PNUD, 2007. Op. Cit.



interpone el personalismo de las candidaturas. Una "especie de neo-caudillismo", como lo han bautizado algunas voces críticas, que considera que la política sigue dependiendo del perfil de sus mandatarios. Gutiérrez<sup>31</sup> hace énfasis también en las paradojas de la política bogotana ya que mientras se reconfigura un significado de la política que sustenta la negación del clientelismo y la afirmación de la eficiencia administrativa del gobierno y la desarticulación del gobernante de las estructuras de partidos; se percibe en la elección al Concejo y en las localidades una adaptación a las redes tradicionales. Por lo que, según García<sup>32</sup>, se da una condena ciudadana de la clase política tradicional y del clientelismo pero al mismo tiempo convive con una aceptación "silenciosa y silenciadora" de la misma. En la misma línea, Otálora señala el carácter indeterminado e irascible de la política bogotana. Sin desconocer las continuidades que se perciben, existen reformas constantes, permanente crisis de los partidos en medio de una hegemonía tambaleante; críticas al clientelismo mientras la reproducción de la política y la intermediación entre el Estado y la sociedad dependen de aquél; la inmovilidad ciudadana en un ambiente de aparente multiplicación de espacios de participación y de apropiación de la política por parte de la ciudadanía. Dudoso es, por tanto, afirmar que se ha conseguido un cambio real en la cultura política y en la madurez política del electorado. Si bien es cierto que no es necesario el apoyo de los partidos tradicionales para gobernar en Bogotá, no se modifica en gran medida la estructura de la política nacional. Bogotá arriesga y apuesta por la transformación, pero no mantiene esta opción de voto a la hora de elegir el gobierno de la nación. Es decir, existe poca consistencia política y poca lógica de partidos por lo que un voto en la capital de la ciudad no orienta sobre las preferencias políticas de los ocho millones de personas que la habitan y no orienta tampoco sobre el color político que puede salir en la presidencia.

En cuanto a las expectativas de descentralización promovidas por la Constitución, no se ha avanzado como era de esperar. Tanto el país, como Bogotá siguen centralizadas. Tanto es así que se hacen populares frases como "Dios está en todas partes pero tiene la oficina en Bogotá". En la ciudad y a pesar de la oportunidad que representaba el Estatuto Orgánico, han dado avances muy modestos. Según el PNUD<sup>33</sup>, a causa de la desconfianza de la administración municipal.

Las transformaciones políticas en el esquema institucional, en definitiva, no tuvieron el alcance esperado en términos de reestructuración y de superación de vicios tradicionales, y mucho menos en la solución de los graves problemas que persiguen la ciudad. En consecuencia, a pesar del énfasis puesto en los planes de desarrollo y en la continuidad del esfuerzo para alcanzar el progreso social y el mejoramiento del nivel de vida de la población más pobre y vulnerable, se ha mostrado que dicho propósito no solamente no se ha cumplido sino que la situación en 2004 era más grave que la existente en 1995. La reducción del índice de NBI no impidió que la población por debajo de las líneas de pobreza y de miseria aumentara y que la concentración de la riqueza se incrementara.

La Cámara de Comercio plantea que la causa de este retroceso fue la crisis económica de finales-principios de siglo que generó menor crecimiento, desempleo y la reducción en el ingreso que afectó a gran parte de los habitantes de la ciudad. Sin embargo, una investigación de la Universidad del Rosario plantea que la razón hay que buscarla en los efectos de la dinámica del modelo de libre mercado que pretende compensar la distribución del ingreso mediante la inversión social. De esta manera, el Estado pasa de ser concebido como agente de desarrollo y orientador de la economía al servicio del cam-

<sup>31</sup> OTÁLORA, Carlos, 1998. Op. Cit.

<sup>32</sup> OTÁLORA, Carlos, 1998. Op. Cit.

<sup>33</sup> PNUD, 2007. Op. Cit..

bio social<sup>34</sup>, a administrador de la escasez para atender las demandas sociales tradicionales, limitando la ampliación de los servicios de prestaciones a las personas menos favorecidas de la sociedad. De acuerdo con este enfoque, las personas pobres son vistas como marginales e informales, y por tanto el único objetivo es incluirlos sin tenerles en cuenta ni cuestionar su modelo de inclusión<sup>35</sup>.

La población pobre se ha visto como problema y no como posibilidad por lo que las políticas se han caracterizado por una connotación asistencialista. Una política de subsidios puede ser necesaria para aliviar condiciones de pobreza, pero no constituye una solución de fondo a las desigualdades y a la exclusión. En la medida que no se orientan hacia los problemas de carácter estructural y no cuentan con la participación activa de las personas implicadas -las personas pobres- estas políticas tienen un corto alcance.

El giro a la izquierda por la llegada al gobierno del Polo Democrático Alternativo tampoco ha conseguido revertir esa tendencia.

Asimismo, a pesar del TransMilenio, vendido como la panacea y exportado a otras ciudades, la movilidad sigue siendo uno de los problemas de Bogotá que hay que escribir en mayúscula<sup>36</sup>. Consecuencia de ello, y de una gestión poco consciente del cambio climático -y más preocupada por intereses privados de transporte y presión urbanística-, es una situación medioambiental gravísima. A pesar de estar ubicada en medio de condiciones naturales privilegiadas, Bogotá se ha convertido en la ciudad más contaminada de Colombia y una de las ciudades más contaminadas de América Latina. En calidad del aire, sólo está por delante de Ciudad de México y Santiago de Chile y ocupa el puesto 37 entre 110 ciudades del mundo<sup>37</sup>. La salud de sus habitantes se ve sin duda afectada. Aunque las políticas del Distrito han logrado disminuir el número de muertes por problemas respiratorios, la situación sigue siendo grave.

Por otra parte, si bien existen menos homicidios y una mayor percepción de seguridad, se ha incrementado el número de otros delitos como los hurtos a personas, establecimientos y residencias. Ha aumentado el cuerpo de policía pero el 47% de las personas que habitan la ciudad desconfían de ella.

Si bien Bogotá ha contribuido a los procesos de reinserción, sus avances se ven limitados por debilidades y carencias de las políticas nacionales de Desarme Desmovilización y Reinserción (DDR). Se trata de un reto enorme porque en Bogotá está aproximadamente el 10% de los 43.000 ex combatientes que se han desmovilizado desde 2002.

El modelo de intervención cultural, especialmente la bandera de "cultura ciudadana" de Mockus ha sido también ampliamente cuestionada. También se cuestiona el hecho de pensar la cultura como estrategia para la cohesión social y se pregunta si no habría que pensar la cultura como fin en sí mismo y no como medio para otros fines. En cualquier caso, a pesar de los esfuerzos y de las políticas diferenciales, subsisten formas evidentes o sutiles de intolerancia que se traducen en cifras como las siguientes: el 20% de las personas homo-

<sup>34</sup> Universidad del Rosario, Op. Cit.

<sup>35</sup> RESTREPO, Manuel Alberto. Impacto social de los planes de desarrollo. Análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

<sup>36</sup> Se ha criticado también a Peñalosa, artífice del TransMilenio por modelos de corrupción. Con cifras en la mano, Jaime Castro demostró como TransMilenio hacía uso económico del espacio público para beneficio privado. Recordó que en esta obra el Distrito había invertido 3.5 billones de pesos (1.149.542.318 euros) y el sector privado cerca de 300.000 millones de pesos (98.532.199 euros), pero que a la hora de la repartición de utilidades la ciudad se quedaba con el 4% mientras el privado recibía el 75%. Por tanto, lo malo no está en la utilización económica del bien colectivo que es el espacio público -el que es fomentado por las entidades estatales-, sino el traslado de recursos públicos para beneficio privado que es lo que no está claro para la opinión pública.

<sup>37</sup> Estudio del Banco Mundial titulado "World Development Indicators 2005", citado en PNUD, 2007, Op. Cit..

sexuales han sido agredidas físicamente, las personas desplazadas se sienten segregadas y olvidadas y las personas desmovilizadas denuncian rechazo social<sup>38</sup>. La apropiación de la ciudad sigue siendo un reto en una población mega-diversa -como el paisaje urbano- que mezcla la migración económica y social del país con el drama del desplazamiento forzado. Sigue estando lejos la ciudad capaz de integrar y dar derechos al gran volumen de población nueva que atrae a un ritmo desorbitado, que enfrenta la lógica urbana proviniendo de costumbres campesinas, huyendo de la violencia, reinsertándose a la vida civil o buscando espacios de libertad y anonimato.

En materia de educación, se han experimentado importantes logros. Sin embargo, es preciso advertir que la existencia de planes de desarrollo educativo con acento progresista, como el de la administración Garzón, demanda un mayor esfuerzo de vigilancia y control social para poder evidenciar si la ciudad avanza hacia la materialización del derecho a la educación<sup>39</sup>. Plantear esta política es un gran paso, pero representa sólo el primero de muchos para garantizar las obligaciones de respeto, protección y realización del derecho. Bogotá ha hecho, en conclusión, muchos pequeños grandes pasos, pasos muy importantes y evidentes en las principales arterias de la ciudad. Pero son solamente los primeros de muchos pasos, necesarios para hacer llegar las transformaciones a todas las calles y a todas las casas, para hacer exportable a otras ciudades y a otros países su modelo integral. Y éste es precisamente uno de sus mayores retos. Los logros en educación y cultura son obvios y sin duda son fundamentales para la transformación de las ciudades. Sin embargo no pueden andar solos. Estas transformaciones deben siempre ir acompañadas de desarrollo en política, legislación y gestión económica y sobre todo en avances plausibles en erradicación de la pobreza y la inequidad. Lo mismo sería decir que tampoco es suficiente concentrar los esfuerzos en transformaciones físicas, legislativas, políticas, sociales o económicas. Ambas se necesitan y retroalimentan y las transformaciones de un lado no conllevan necesariamente cambios en los otros ámbitos. Por ello, el esfuerzo tiene que ser un proyecto de ciudad, integral, sistémico, dinámico y continuado en el tiempo. Le queda a Samuel Moreno, el nuevo alcalde, una ciudad con conocimiento y experiencia, atrevida y capaz de seguir caminando. Y de dar todavía muchos más y nuevos pasos.

### Bibliografía

- BOLÍVAR, Ingrid y REVEIZ, Edgar, 1998. Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia (PROCOMUN). *Hacia una agenda para Santafé de Bogotá. Logros administración Mockus - Bromberg y retos futuros*. Bogotá: Fundación Corona.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA, CIFA. *Los Cerros: Paisaje e identidad cultural*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- GUTIÉRREZ, Francisco, 1998. *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: TM Editores en coedición con el IEPRI y Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes de Santa Fe de Bogotá.
- BROMBERG, Paul, 2003. "Ingenieros y profetas, transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos" en MUÑOZ, Jairo y otros (coord.). *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana.
- BROMBERG, Paul, 2003. "Diez años de Bogotá", Editorial, archivo de autor.
- MUÑOZ, Jairo y otros (coord.). *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá:

<sup>38</sup> Tercera Encuesta de Cultura: Ciudad de Bogotá 2005 ([www.culturarecreacionydeporte.gov.co/descargas/documentos\\_zip/investigaciones/encuesta2005/INDEX.htm](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/descargas/documentos_zip/investigaciones/encuesta2005/INDEX.htm)).

<sup>39</sup> PÉREZ, Luis Eduardo, 2007. Op. Cit.

Observatorio de Cultura Urbana.

OTÁLORA, Carlos, 1998. *Elecciones y prácticas políticas en Bogotá - Un objeto de estudio en construcción*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

PÉREZ, Luis Eduardo, 2007. "Bogotá: el tránsito de una política con enfoque de derechos a la materialización del derecho a la educación" en PÉREZ, Luis Eduardo y otros. *Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas*. Bogotá: Dejusticia, Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

PÉREZ, Luis Eduardo (en prensa). "La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de políticas públicas educativas". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Bogotá: Universidad del Rosario. Citado en PÉREZ, Luis Eduardo (2007).

PÉREZ, MARTÍNEZ. "Educación en Bogotá Periodo 1992-2002", Universidad Nacional. Archivo de autor.

REPULLO, Marta. "Bogotá o les delícies del caos". *El Periòdic d'Andorra*, Opinió, 17/08/2004.

REPULLO, Marta. "Bogotá o la cultura a 2.600 metres més a prop de les estrelles", *El Temps d'Art*, juliol-agost 2006.

RESTREPO, Manuel Alberto, 2006. *Impacto social de los planes de desarrollo. Análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA. Participación y desarrollo cultural en Santa Fe de Bogotá, D.C. Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá. Archivo de autor.

TORRES, Alfonso y otros, 2003. *Organizaciones populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

TORRES, Alfonso, 2007. *Identidad política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.

VELÁSQUEZ GAVILANES, Raúl, 2003. Bogotá: *políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, Colección Biblioteca del Profesional.

ZAMBRANO, Fabio y Observatorio de cultura ciudadana (Ed.), 2003. *Construcción del espacio público. Tres parques de Bogotá: Nacional, Simón Bolívar, Tunal*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

*Revista Semana on-line* (www.semana.com) Artículos: "El colapso de Bogotá" (10/12/1992), "El gran salto" (09/01/1995), "Bogotá coqueta (02/09/1996), "La apuesta de Mockus" (19/02/1996), "Peñalosa el bulldózer" (04/05/1998), "Bogotá se transforma" (05/12/2004), "El esfuerzo capital" (07/12/2006), "En el ocaso de su gobierno, los bogotanos se preguntan ¿pasó la prueba Lucho Garzón?" (26/09/2007)