

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
FLACSO -SEDE ECUADOR-**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN
EN CIENCIA POLÍTICA**

Título Tesis:

**POLÍTICA SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.
EL CASO DE LAS ADMINISTRACIONES MOCKUS, PEÑALOSA Y
GARZÓN EN BOGOTÁ**

Por: LEONOR PERILLA LOZANO

Asesor: JUAN PONCE JARRIN

Agosto de 2006

GRATITUD

**Cada paso y cada ruta que tomamos
nos trae tantas, novedosas, vivencias gratas;**

Tanto por Aprender

Tanto, por de Nuevo Ser;

El paso por FLACSO , por Ecuador :

**Maravillosos y Nuevos Dias
Grandioso Regalo para la Vida.**

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE CIUDADANÍA

- 1.1 Pensamiento Liberal
- 1.2 Pensamiento Comunitarista
- 1.3 Pensamiento Republicano
- 1.4 Tradiciones del pensamiento referidas al postulado de ciudadanía

2. POLÍTICA SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

- 2.1 Concepciones de la Política Social
- 2.2 Actuales enfoques de Política Social
- 2.3 Política Social y construcción de ciudadanía

3. PANORAMA NACIONAL

- 3.1 El Estado Social de Derecho en Colombia

4. PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÁ: ADMINISTRACIONES MOCKUS, PEÑALOSA Y GARZÓN

- 4.1 La planificación del desarrollo en Bogotá
- 4.2 Indicadores sociales en Bogotá para la última década
- 4.3 Los Planes de Desarrollo en Bogotá durante la última década (1995-2008)
 - 4.3.1 “Formar Ciudad” (Antanas Mockus Sivickas, 1995-1998)
 - 4.3.2 “Por la Bogotá que queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)
 - 4.3.3 “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)
 - 4.3.4 “Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)
- 4.4 Perspectiva de ciudadanía en los Planes de Desarrollo de Bogotá
 - 4.4.1 Pertenencia a un Estado o una comunidad
 - 4.4.2 Estatuto de legalidad y ejercicio de Derechos
 - 4.4.3 Los deberes morales y la idea de Justicia

5. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

PRESENTACIÓN

“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

La presente monografía no pretende hacer una evaluación de los planes y programas de desarrollo de las administraciones de Bogotá comprendidas en el período 1995-2008, en tanto no propone un análisis comparativo entre los programas y las administraciones, ni el cumplimiento de las metas y los objetivos de cada una. Tampoco analiza la “eficiencia” de las actividades programadas y ejecutadas; ni establece la relación costo-beneficio de los planes, programas y proyectos, así como tampoco revisa las experiencias de participación social en la definición de problemas y en la ejecución de los programas. La pregunta inicial no apunta a los llamados “objetivos estratégicos de la planificación”, referidos a la búsqueda de satisfacción de necesidades y el mejoramiento de las condiciones de vida.

Desde la filosofía política, mi propósito más que evaluativo es de carácter analítico al buscar “leer” en cada uno de los planes de desarrollo de las administraciones referidas, los planteamientos sobre “construcción de ciudadanía” y desde ahí, hacer una mirada crítica al contenido de los planes en la perspectiva de identificar concepciones filosóficas en cada uno de ellos. Lo anterior para adelantar una especie de “rastreo” sobre el rumbo de los postulados de filosofía política en Bogotá, durante las últimas administraciones y en esa medida, explicar si podemos vislumbrar nuevas apuestas políticas y sociales para la construcción de ciudadanía en la ciudad capital.

Plantear los temas de construcción de ciudadanía y política social, y relacionar aspectos de filosofía política en la construcción de esta ciudadanía en términos de política social,

responden al hecho de que por un lado, la política social se define como la “respuesta a las necesidades y los problemas sociales”; y por otro, la ciudadanía, desde la perspectiva liberal, está asociada al ejercicio de los derechos en la relación Estado-sociedad y desde otras perspectivas del pensamiento comunitarista y republicano, al ejercicio de las responsabilidades de los individuos en la sociedad.

La noción de ciudadanía deviene de perspectivas de pensamiento político distintas y por consiguiente, cobra un estatus diferencial en la vida social. Asimismo, esta noción es un título que se otorga a los individuos en contextos específicos -Estados de Derecho- y se asocia a ideas de “bien” y de “justicia”, principios que también aparecen en la definición de las políticas sociales, en tanto los gobernantes y sus administraciones los asumen como tareas de gobierno y de ejercicio de poder para legitimar el Estado de Derecho.

Desde la filosofía política haré un recorrido por el pensamiento comunitarista, el liberal y el republicano, para ubicar en cada uno la noción y perspectiva de ciudadanía y luego, establecer nexos, diferencias y complementariedades en estas corrientes de pensamiento.

Posteriormente, me refiero a la relación entre política social y construcción de ciudadanía, en procura de identificar la razón por la cual a las políticas sociales en el marco del Estado democrático, les corresponde además, la tarea de “construir ciudadanía” para contar entre sus “asociados” con sujetos autónomos y libres, con capacidades materiales, intelectuales y morales, que les permitan aportar en el mejoramiento de la sociedad y hacer factible el Estado Social de Derecho. Lo anterior, conduce a concluir que la política social construye ciudadanía cuando se hace efectiva y garantiza el ejercicio pleno de los derechos y las libertades. Sin embargo, los propósitos de la política social en países como el nuestro, aún no logran cumplir con los principios de los Estados social y de Derecho, referidos a la dignidad humana, el respeto por la vida y el ejercicio general de los derechos y las libertades.

Más adelante presento un panorama del Estado social de Derecho en Colombia, especialmente desde los postulados de los planes de desarrollo de las últimas administraciones nacionales: del gobierno de Ernesto Samper (1994) hasta el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2006). Este panorama sirve de base para referirme luego al tema de la administración en Bogotá, ya que aunque tiene cierto nivel de autonomía e importancia a nivel nacional (la alcaldía de la capital es el segundo cargo en importancia después de la presidencia de la república), da cuenta de la dinámica nacional en los ámbitos político-administrativo, socio-económico y cultural.

El cuarto capítulo retoma los planes de desarrollo de Bogotá en las administraciones Mockus, Peñalosa, Mockus y Garzón (1995-2008), con el fin de presentar una perspectiva de la planeación en Bogotá e identificar 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 estudiadas y además, establecen principios rectores a la hora de formular política social en el marco de un Estado social y de Derecho. Por consiguiente, en la construcción de Estado y de una cultura democrática en Colombia.

Finalmente, planteo unas conclusiones que procuran recoger aspectos centrales del análisis y plantear sugerencias para futuros estudios en esta dirección y/o para ser tenidos en cuenta a la hora de formular principios que sustenten la política pública y social de un Estado democrático.

1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE CIUDADANÍA

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 y 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, no hay un sólo tipo de liberalismo. Dentro de esta gran corriente de pensamiento aparecen distintas perspectivas según los principios defendidos y la forma como se asume el “contrato” que legitima al Estado de Derecho y que da cabida a la participación de los “asociados” en el mismo.

Las diferencias entre las distintas propuestas liberales residen en la manera de especificar el contenido de cada uno de los principios políticos y el peso relativo que se asigna a cada uno, es decir, el peso de cada uno frente a los demás (Bonilla,1996: 42).

Así, entre los teóricos del liberalismo encontramos unos más conservadores, otros ubicados al centro y los más liberales entre los liberales, según le agreguen al pensamiento clásico liberal aspectos relativos a la ética o al manejo práctico del Estado y de los mercados.

Para el tema que me ocupa, retomo el pensamiento del liberalismo clásico desde la perspectiva en que los ciudadanos se entienden como personas libres e iguales 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; es decir los ciudadanos son individuos en tanto sujetos de derechos que pertenecen a un Estado en particular y viven un tiempo específico. Por tanto,

la ciudadanía no es una categoría general ni abstracta, sino que está referida a individuos concretos en relación de pertenencia a un Estado¹.

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 éstos, 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 condiciones “básicas” para ser parte de un Estado y miembros de una comunidad. En palabras de Rawls: “aún cuando los ciudadanos no tienen capacidades iguales, si tienen, al menos el 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”. (Rawls, 1996: 216-217).

Para el pensamiento liberal, el marco institucional garantiza los derechos y las libertades, es decir, el Estado también tiene la exigencia de no “entrometerse” en los proyectos de vida personales, ni 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 -individuos con derechos-, sino que a éstos -individuos con capacidades- 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”. (Ibid.: 223). El Estado garantiza derechos y libertades fundamentales sin restricciones a los proyectos de vida personales, siempre y cuando tengan como “límite” una idea de bien público, de interés común. Al respecto la pregunta que surge es: ¿cuál es la idea de justicia o bien que se comparte públicamente?

□

¹ 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 que defiende el Estado de Derecho. Distinta es la realidad del ejercicio de los derechos, la cual es preocupación y tarea del Estado social.

Esta perspectiva sugiere que los individuos deben sentirse pertenecientes y partícipes de una sociedad y un Estado para poder “compartir” una idea de bien común y dirigir así, sus proyectos individuales en pos de ella -por lo menos, no contrarios-. Adela Cortina plantea que: “la sociedad debe organizarse, de tal modo que consiga generar en cada uno de sus miembros, el sentido de que pertenece a ella, de que esa sociedad se preocupa por él y, en consecuencia, la convicción de que vale la pena trabajar por mantenerla y mejorarla. Reconocimiento de la sociedad hacia sus miembros y consecuente adhesión por parte de éstos a los proyectos comunes son dos caras de una misma moneda que, al menos como pretensión componen ese concepto de ciudadanía que constituye la razón de ser de la civilidad”. (Cortina, 1997: 25). Los ciudadanos que pertenecen a un Estado deben “compartir” y “defender” una idea de justicia que pasa en principio por el reconocimiento de sus propios proyectos individuales, sus derechos² y desde allí, por la definición y defensa de la diversidad y la pluralidad.

Sin embargo, dentro de la perspectiva del liberalismo no es claro cómo se construye esa idea común de “bien” y de “justicia” que crea comunidad, es decir Estado y que legitima a éste, más allá de una práctica electoral. Construir consensos o acuerdos sobre el bien y la justicia debe ser uno de los propósitos del liberalismo político o como lo plantea la autora en mención: “potenciar la adhesión a esa concepción de justicia ya compartida, tomaría como referente para resolver los conflictos que en la sociedad se presentan, es un deber moral de la civilidad, es un deber moral que crea comunidad” (Ibid: 29).

Respecto al punto de crear comunidad perspectivas teóricas como el comunitarismo y el republicanismo cívico, critican a los liberales al considerar que desde el individualismo liberal no puede crearse comunidad y que la ciudadanía más que un estatus de legalidad y

□

² Acá radica una de las principales críticas del pensamiento comunitarista al pensamiento liberal; esto es, se “acusa” a los liberales de egoístas, por anteponer la reivindicación de los derechos individuales, antes que 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 se le debe una cierta “lealtad”.

de ejercicio de derechos otorgados a los individuos, debe “ganarse” desde el deber moral, es decir aludir al ejercicio de “virtudes” cívicas para la construcción de comunidad. Para los comunitaristas, antes que el individuo el interés se centra en la comunidad. A continuación haré referencia a esta perspectiva.

1.2 Pensamiento comunitarista

En primera instancia lo que interesa anotar de esta corriente de pensamiento respecto de la ciudadanía, es la crítica al pensamiento liberal por la cual se le “acusa” de promover un “individualismo desarraigado” y “egoísta” sin contextos. Cabe anotar que dentro del pensamiento comunitarista encontramos desde pensadores antiliberales hasta aquellos que cuestionan sin renegar del liberalismo, incluso proponen a partir del pensamiento moderno mejorarlo o “completarlo”³.

El comunitarismo parte de reconocer que ante todo, 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. En este sentido, desde la concepción aristotélica del 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 las virtudes son específicas a los contextos y sus comunidades. Por lo tanto, no

□

³ Lo que podría considerarse como una perspectiva neocomunitarista.

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 específicos y 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 convivencia.

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 cuales 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 asegurar”. (MacIntyre: 300)⁴.

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”. (Liberalismo y Comunitarismo: 233-234).

□

⁴ 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.

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 (Op. Cit: 235).

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 como es 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. Por consiguiente, no todos pueden ser ciudadanos porque no todos tienen virtudes. Sin embargo, es posible adquirir éstas mediante un proceso de aprendizaje. “Aunque el relato aristotélico de la ordenación jerárquica del mejor tipo de polis se basa en algunos errores⁵, 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”. (Mac Intyre, 1994: 117).

En esta perspectiva hay una “añoranza” por la comunidad “buena”, próxima, en la cual los individuos que pertenecen a ella persiguen valores del bien y la 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

□

⁵ Se refiere a las exclusiones y las justificaciones aristotélicas de la esclavitud (esta aclaración no se encuentra en la cita referenciada).

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 ella⁶.

1.3 Pensamiento Republicano

Los pensadores de esta corriente de pensamiento 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”. (Hernández, 2002: 83).

Para esta corriente de pensamiento la condición de 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 públicos”⁷. Asimismo, el ciudadano, como el caso de los comunitaristas, es “virtuoso”, es decir posee ciertas “virtudes cívicas” para participar en la vida pública.

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 éste se comprometa activamente con cierto(s) modelo(s) de excelencia humana. Este reclamo implica un desafío directo frente a la concepción liberal. (Ibid: 92).

□

⁶ Considero que esta perspectiva nos hace pensar en 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 o los principios religiosos, más que entre las comunidades políticas. Sin embargo, pensadores comunitaristas como Thiebaut y Mac Intyre, entre otros, no lo señalan de esta manera.

⁷ Aquí podemos ubicar desde pensadores clásicos del liberalismo como Rousseau, hasta pensadores más recientes como Barber o Dworkin.

Ese 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” (Ibid: 17). A este 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”. (Ibid: 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 emprender la búsqueda de la vida buena”. (Álvarez, 2002: 329). La “vida buena” es factible de alcanzar dentro de la sociedad civil. Al respecto Michael Walzer considera que es dentro de ésta que pueden darse solidaridades concretas.

En el pensamiento republicano, a diferencia del pensamiento liberal, el “todos” se advierte con reparos en la comunidad. Ésta restringe la pertenencia y participación en ella, ya que ambas están dadas en principio, por compartir características específicas como la historia, la lengua y los principios, entre otras. Además, por compartir una idea de bien y porque los individuos son virtuosos en la búsqueda de ese bien o la “vida buena”, es decir, comparten fundamentalmente razones morales⁸.

□

⁸ 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.

A los republicanos les interesa más la sociedad civil que el Estado⁹ puesto que consideran a ésta 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”. (Barber, 2000: 11-12).

Barber reconoce que el concepto y apropiación (si se quiere) de la sociedad civil es disputada entre los pensadores republicanos, los izquierdistas disidentes, los nuevos demócratas neoliberales, los liberales del *laisse-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” y 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”. (Ibid: 53).

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

□

⁹ 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 lo que se refiere a la ciudadanía republicana “es concebida bajo las normas de un Estado que es producto de la sociedad civil, en el sentido que debe ser expresión de ésta última, el Estado no puede interferir en la sociedad civil, sino que debe ser la sociedad civil”. (Álvarez, 2002: 335).

ciudadanos deberían unir sus intereses y su personalidad a la comunidad política”. (Dorwkin, 1996: 179).

Así como para el pensamiento liberal la primacía recae en el individuo y para el comunitarista en la comunidad, para el republicano el interés está 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 gobierno y el individuo logra realizarse plenamente.

1.4. Tradiciones del pensamiento referidas al postulado de ciudadanía

Como se mencionó, desde la tradición del pensamiento liberal la ciudadanía se origina y porta un estatus de legalidad como categoría jurídico-política. En ella la persona es titular de derechos en el marco de un Estado democrático liberal y de modo particular, en un Estado de bienestar en el que los derechos tienen su correlato en la titularidad y el ejercicio práctico de éstos. Desde el pensamiento republicano y comunitarista la ciudadanía tiene un estatus moral asociado al tema de los derechos; es decir tener derechos se asocia a una cualidad moral del ciudadano.

Desde la perspectiva liberal, la ciudadanía a la vez, es un título que se otorga a los individuos en contextos específicos -Estado de Derecho- y desde la perspectiva comunitarista y republicana es un estatus-cualidad moral asociado al tema de los derechos y las obligaciones con la comunidad.

Pero en el marco del llamado Estado Democrático Liberal que aún considera la ciudadanía como una categoría genérica del individuo, aparece una paradoja o contradicción en el sentido de que no todos los individuos que pertenecen al Estado (por su condición de nacionalidad) son ciudadanos, aunque conceptualmente se parte de una concepción de

igualdad ante la ley y de ciudadanía por parte de todos los individuos que lo conforman. Aparece así una diferencia implícita marcada por la condición social, económica y cultural de los individuos pertenecientes al Estado. Por un lado, las diferencias tienen relación con el desarrollo económico de la sociedad a la que se pertenece y por otro, debido a la forma como se distribuye la riqueza que genera la sociedad misma. Es decir, donde hay pobreza e inequidad, los individuos pese a “pertenecer a un Estado” están en una condición “pre-ciudadana”. Calderón y Hopenhay (1994) plantean que adquirir la condición de ciudadanía implica superar problemas de pobreza y de redistribución de la riqueza; así, las sociedades en su conjunto y los Estados que los representan, no sólo deben perseguir el crecimiento económico y la acumulación de riqueza para unos cuantos, sino el crecimiento equitativo, la redistribución del ingreso y la generación de condiciones de inclusión social como la educación.

Si en el marco de un Estado de Derecho y en la pertenencia a éste se ejerce la ciudadanía, entonces al Estado le corresponde propiciar o promocionar no sólo el estatus de ciudadanía de sus asociados sino a su vez, el ejercicio de la misma como garantía de sus derechos.

Pero la ciudadanía más allá del estatus que representa en la sociedad moderna y en el marco de un Estado de Derecho, significa una condición moral de pertenencia a una comunidad, según la filosofía comunitarista y republicana, y a un Estado de acuerdo con la filosofía liberal. Además de la perspectiva moral -con justificaciones filosóficas distintas-, está la idea de justicia con la que coinciden comunitaristas, republicanos y liberales. Sin embargo, “las discrepancias entre liberalismo y comunitarismo surgen no con respecto a la presencia o ausencia de perspectiva moral, presente en ambos casos, sino en la fundamentación de dicha perspectiva”. (Álvarez, 2002: 343).

Con relación a la idea de justicia Rawls señala: “...entiendo de este modo el republicanismo clásico, la justicia como equidad, como variante del liberalismo político, no tiene nada fundamental que objetar...no hay ninguna oposición fundamental, pues el

republicanismo clásico no parte de ninguna doctrina, religiosa, filosófica o moral comprensiva...más el liberalismo político, está en una oposición fundamental con el humanismo cívico”. (Rawls, 1996: 239-240).

En general, la discusión sobre ciudadanía se centra en el carácter político que genera estatus legal y significa por una parte, derechos y por otra, condición moral de los individuos de una sociedad, la cual es previa y fundamental para su pertenencia a un Estado o comunidad. Pero tanto la condición política como la moral necesitan para su evidencia empírica un marco normativo institucional, un Estado de Derecho en particular, sin el cual no puede hacerse “efectiva” la ciudadanía. Así, aparece la condición de pertenencia e identificación de los individuos o ciudadanos al Estado.

Si el concepto de “pertenencia” es un imperativo de la ciudadanía, también lo es como requisito previo la relación individuo-Estado, individuo-comunidad, en la cual aparece la idea de derechos y responsabilidades específicas de cada uno de los miembros o entidades de la relación para que la condición de ciudadano o ciudadana sea viable no sólo en el postulado de principios y de leyes, sino ante todo, en la vida de los individuos.

Esta relación para la perspectiva liberal está centrada en los derechos y para la comunitarista y la republicana, en los deberes morales. Por consiguiente, para el liberalismo el Estado tendrá la tarea de generar unos “mínimos” morales de convivencia sin mayores interferencias. “El liberalismo es la postura que trata de encontrar unos mínimos morales comunes desde los cuales se pueda facilitar la convivencia pacífica en un contexto de diversidad y de limitar el poder del Estado, para evitar interferencia de éste en la vida privada de los ciudadanos”. (Bárcena, 1997: 111).

Desde las perspectivas republicana y comunitarista, los individuos en particular tendrán la obligación con su comunidad de pertenencia de ser partícipes en la identificación del “bien” que se persigue colectivamente.

Podemos entonces establecer diferencias y coincidencias entre las distintas perspectivas filosóficas:

Como diferencia fundamental estaría la idea de “virtud cívica” asociada a la idea de “bien”, defendida principalmente por republicanos y comunitaristas. “Según el comunitarismo lo justo sólo puede ser defendido dentro de un contexto de una idea delimitada de lo que constituye el bien o la *vida buena*...El republicanismo cívico...critica el excesivo interés que los liberales ponen en el aspecto de los derechos y el consecuente olvido de las responsabilidades y los deberes de la ciudadanía”. (Cortés: 25-26).

Como coincidencia encontramos la idea de “bien” y de “justicia” socialmente compartida, bajo la salvedad que esta idea aunque coincidente es problemática en tanto no hay una única idea de “bien” ni de justicia que pueda ser compartida -en las corrientes de pensamiento planteadas- por la mayoría de la sociedad, menos aún por el “todos” que compone la idea de Estado moderno. En el liberalismo esta idea es particularmente problemática por considerar la naturaleza plural de la sociedad y valorar el respeto a la búsqueda del “bien” de los individuos. Aquí radica básicamente el problema de la idea de “bien común” y de justicia, sin embargo, aunque para el liberalismo es más difícil precisar esta idea, no renuncia a ella y a la búsqueda del bien común en el marco de una sociedad y un Estado. “El principal problema de las virtudes en su vinculación a una idea particular de bien; un orden democrático moderno es por naturaleza plural, de manera que una idea particular de bien no puede ser el fundamento institucional y moral de la vida pública, que debe respetar y ser imparcial respecto de todas identidades morales, como tampoco puede serlo un modelo particular de individuo virtuoso. La solución a este problema reside en la posibilidad de encontrar un modelo cívico de la moral ciudadana que sea susceptible de ser universalizable”. (Ibid: 32).

Al respecto podríamos decir que a los individuos les corresponde desarrollar competencias de orden moral en la búsqueda del “bien social” y al Estado determinar las bases institucionales y sociales, referidas a condiciones materiales, sobre las cuales los individuos puedan construir dichas capacidades morales y las ideas de justicia puedan ser viables y realizables.

Desde el pensamiento liberal los postulados del liberalismo económico defienden el mercado libre y rechazan la intervención estatal en la economía. De esta forma, el mercado opera como la “mano invisible” y la política queda a su servicio. Queda así el sinsabor del poder del mercado sobre el individuo, quien no tiene condiciones de igualdad para acceder y competir en éste. Aunque el postulado liberal estime que existen esas condiciones por lo menos en el terreno económico, en la práctica el mercado no constituye un medio adecuado para el desarrollo autónomo, la búsqueda y la realización de los proyectos individuales de “bien”.

La condición de desigualdad económica entre los individuos, de la que se parte en la relación social, se expresa -por lo menos en nuestras sociedades- en la pobreza material, a veces aparejada con la pobreza espiritual que, en la práctica, en el “mundo de la vida” como diría Habermas, se traduce en obstáculos y limitaciones para el desarrollo pleno de proyectos de vida personal. Es decir, la concepción y elección del “bien individual” que tanto defienden los liberales, no logran alcanzarlo buena parte de los individuos que “pertenecen” a comunidades liberales, esto es, a Estados democráticos liberales.

Así como el liberalismo económico en el sentido mencionado, es soporte para generar ganancia del “bien individual”¹⁰, el liberalismo político sienta las bases filosóficas para el desarrollo de los individuos, autónomos y libres; es decir, el bien moral, la construcción de sujetos como condición para la existencia de ciudadanía.

□

¹⁰ Tomo la idea de “bien individual” no como una idea moral, sino una idea de ganancia económica.

El llamado respeto a la autonomía y a la búsqueda del logro de proyectos individuales evitando la interferencia de las instituciones y del Estado, más que por los límites que “impone” el interés general, es el soporte fundamental para la construcción del individuo como sujeto político que construye sociedad.

La construcción de sociedad pasa por la construcción de sujetos como individuos íntegros con el fin de que sean soporte del llamado “edificio social”. Estos soportes se constituyen con el legado de la historia y el aporte de la relación social, por lo tanto, la “responsabilidad” de los individuos de hacerse a sí mismos no puede ser reemplazada por la historia ni por la relación social. Ambas aportan, pero no “libran” al individuo de su responsabilidad. La individualidad se construye autoreferenciada y con relación a los otros y con lo otro (el entorno, el medio). De este modo, compete al pensamiento social y a la construcción institucional y estatal identificar responsabilidades en el ejercicio de la libertad. Éste es quizás el mayor aporte del liberalismo político al pensamiento de la construcción de sujetos autónomos y libres como condición de la ciudadanía. Sin embargo, en esta responsabilidad que le compete al individuo de hacerse a sí mismo (desde el proyecto liberal), no queda excluida la responsabilidad del Estado y las instituciones como la familia, en tanto les compete ser soporte material y espiritual para el desarrollo de los proyectos de vida de los individuos¹¹.

Sin embargo, cabe reconocer que en este punto se encuentran el pensamiento liberal y el republicano, en tanto este último considera que los individuos son responsables no sólo de su proyecto individual (para los liberales), sino además de la vida política y los asuntos públicos de su comunidad. “El modelo republicano procuró cerrar la brecha (abierta por el liberalismo) entre la ciudadanía y la política: los propios ciudadanos deberían ser los

□

¹¹ En el caso del Estado esto se traduce en concreto en las políticas de seguridad social dirigidas al conjunto de los individuos de una sociedad y en particular, a los más necesitados y vulnerables.

primeros responsables de la vida política de la comunidad”. (Gargarella en Hernández, 2002: 89).

Para comunitaristas y republicanos un valor fundamental es la virtud como cualidad moral a fin de hacer parte de la comunidad y/o de la sociedad civil. Entre tanto, para los liberales el valor moral fundamental es la autonomía personal. Los republicanos son comunitaristas, pero los comunitaristas no son siempre republicanos, ya que no se refieren al Estado si no a la comunidad. En cambio los republicanos al interesarse por la sociedad apelan al Estado, aunque sea una relación distante, de independencia u oposición.

A los comunitaristas y republicanos les preocupa qué tan virtuosos son los individuos y qué tienen en común para ser parte de una sociedad. Entre tanto, la preocupación de los liberales es por el grado de autonomía y el derecho que cada uno tiene, desde el ejercicio de ésta, de hacer parte del Estado, es decir, de asociarse y establecer el “pacto social”. El ciudadano siempre es un sujeto de derechos y responsabilidades -en particular, deberes morales-. Algunos liberales ponen el acento en los derechos y otros comunitaristas y republicanos en los deberes morales y las virtudes, pero el ciudadano y la ciudadana en el contexto de las sociedades actuales en las que priman las desigualdades marcadas por injusticias y carencias (materiales y morales), así como por prácticas corruptas en la vida institucional y social, requieren no sólo ser titulares de derechos sino además, ejercerlos efectivamente y poseer “virtudes” que los constituyan en mejores sujetos. De esta forma, puede contribuirse a mejorar las comunidades de referencia como la vecindad, la localidad, la ciudad o la nación.

Por tanto, una ciudadanía en el marco de un Estado de Derecho y en desarrollo del modelo de democracia participativa (como el caso institucional colombiano), no puede restringirse a la visión liberal de principios que privilegia al individuo y el ejercicio de sus derechos; debe además, incorporar principios del comunitarismo y el republicanismo que ponen de

presente la existencia y la pertenencia a una comunidad y una sociedad, así como la responsabilidad de los individuos en la organización y el desarrollo de éstas.

2. POLÍTICA SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

2.1 ¿Qué se entiende por política social?

Las políticas sociales en el marco del Estado moderno, democrático y liberal se entienden como las mediadoras en la relación Estado–sociedad; es decir, las políticas sociales y públicas son la concreción de esta relación.

En las políticas sociales aparece la incorporación que hace el Estado de las demandas sociales como “respuestas” a los problemas sociales o las “situaciones socialmente problemáticas”. Esto significa que en el Estado moderno se considera a los individuos como demandantes que se “tienen en cuenta” y como sujetos de derechos. Esta consideración es dada por los principios de igualdad, libertad y dignidad del liberalismo clásico, lo cual no implica su cumplimiento en la vida práctica del Estado, pero sí ser tenidos en cuenta como condición de la existencia institucional del Estado moderno liberal.

En la vida cotidiana están presentes las desigualdades de estatus, culturales y económicas, pero ante el mundo jurídico del Estado está la igualdad ante la ley. Esta es la contradicción básica de las sociedades capitalistas en el marco de los Estados modernos¹². En el caso de los países denominados en vías de desarrollo y en particular, el caso colombiano, cabe anotar que las políticas sociales en el marco del Estado social de Derecho, no logran dar respuesta efectiva y contundente a los problemas sociales con relación a la cobertura de población vulnerable y a la calidad de las políticas a fin de “solucionar” problemas o atender sus causas.

□

¹² Al respecto se requiere distinguir que no todas las sociedades capitalistas en el marco de los Estados modernos comparten en el mismo grado la contradicción entre desigualdad social e igualdad jurídica, ya que sociedades capitalistas altamente desarrolladas tienden si no a “superar” dicha contradicción, por lo menos a hacer menos agudos los niveles de desigualdad. Este es el caso de los Estados socialdemócratas del norte de Europa o de democracias liberales del norte de América, especialmente Canadá.

En este orden de ideas los analistas han demostrado que el mayor problema de esta situación de precariedad en la formulación y los presupuestos de las políticas sociales, radica en la falta de voluntad política para generar transformaciones (como ceder poder político y económico), y además, en el diagnóstico de los problemas sociales. Este es el caso de la explicación de la pobreza asociada a incapacidades o condiciones morales de los pobres, antes que a la distribución de la riqueza y del poder en la sociedad. “Mientras la pobreza se siga viendo solamente como un problema moral, de desvalidos o de caridad, y no se mire la otra cara de la moneda, como es la concentración del poder y de la riqueza, los remedios serán paliativos”. (Corredor, 1999: 123).

Las políticas sociales están asociadas no sólo a los diagnósticos que se hacen de los problemas sociales como requisito para su formulación, sino también a un modelo de desarrollo social de la sociedad. Por lo tanto, a la hora de formular políticas y designar recursos los Estados privilegian temas-problemas como grupos de población, ya que al no ser priorizados realmente (no sólo en el discurso, sino en la toma de decisiones) estos temas asociados a la pobreza y la desigualdad, por encima de temas sobre la seguridad armada del Estado y de los más ricos de la sociedad, las políticas sociales seguirán siendo paliativos a los problemas sociales. Lo anterior provoca que éstos avancen y se expresen principalmente, por la vía de la violencia social y armada, lo cual “registra un alto costo para el país... Los niveles de pobreza constituyen otro factor crítico del desarrollo social del país... El estilo de desarrollo seguido y las políticas sociales para la erradicación de la pobreza han tenido un ejercicio muy limitado en lo que se refiere a la incorporación de la fuerza de trabajo a los sectores más modernos de la economía o en generar empleos productivos o ingresos suficientes... La pobreza pasó de 60 a 52.4% en los últimos 25 años, pero en cifras absolutas el número de pobres aumentó de 13 a 18 millones en este período”. (Sarmiento, 1996: 81).

2.2 Enfoques actuales de política social

Desde la década de los años sesenta y setenta, según Ander-Egg (1995), las políticas sociales denominadas por algunos de bienestar social se han ampliado en recursos y para su aplicación en varios temas, aunque en forma desigual en las distintas regiones del mundo.

Particularmente, desde la década del noventa en los contextos internacionales y nacionales surgen nuevas estrategias y enfoques de política social entre los que se encuentran, además de la asistencia directa a necesidades sociales, “los servicios preventivos y orientados al desarrollo, en esferas tales como la atención a la madre, al lactante y al niño, la nutrición, la alfabetización de adultos o la protección contra las enfermedades y varias formas nuevas de servicios de desarrollo comunitario”. (Ander-Egg, 1995: 13). Otro aspecto importante en las nuevas estrategias tiene que ver con la participación de las personas en el proceso de desarrollo social; es decir, la participación como objetivo y medio para el desarrollo. Así se mencionó el objetivo de la estrategia para el desarrollo de Naciones Unidas en la última década: “el objetivo último del desarrollo es el aumento constante del bienestar de toda la población, sobre la base de su participación plena en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios derivados de éste”. (Ibid, 1995: 31).

Para este enfoque de política social la participación pretende que las mismas comunidades generen procesos de autoayuda, de presentación de iniciativas, toma de decisiones y lo más importante, participen desde y con sus propios recursos (humanos, materiales y financieros) en la formulación y ejecución de programas y servicios sociales.

En la Agenda Perú de 1999 se plantea además, que debemos avanzar hacia un “nuevo enfoque” de política social en América Latina durante los primeros decenios del siglo XXI, en consideración con las tendencias demográficas, las expectativas generacionales, la participación del Estado, el sector privado y la sociedad civil, así como en atención al déficit social, el desarrollo local, las forma sostenibles de ganarse la vida, la provisión de servicios a bajo costo y el capital social con que cuentan estos países. Este nuevo enfoque

de política social a partir de los principios de equidad, integración, diferenciación, internacionalización, pluralismo y aprendizaje social”. (Sagasti, 1999).

Algunos de estos principios son contemplados a la hora de formular políticas sociales en nuestros países como en Colombia con la Constitución de 1991. De esta forma son tomados los principios de “equidad y dignidad humana” y de “diferenciación” de género, generación y grupos étnicos. Pero el principio de “pluralismo y aprendizaje social”, que se refiere a la “participación, rendición de cuentas, transparencia y evaluación social de resultados”, es el que tiene menor desarrollo en la ejecución de nuestras políticas. A la hora de diseñar y formular políticas y programas sociales se contemplan estos principios, pero en la ejecución los mayores problemas aparecen asociados a la participación¹³, a la ausencia o precarios procesos de evaluación y a la corrupción relacionada con manejos inadecuados o desviación de recursos de las políticas y los programas sociales.

Para el caso colombiano a nivel nacional, departamental y local, así como para el caso del estudio que nos ocupa, el nivel Distrital, con la promulgación del Estado Social de Derecho en la Constitución de 1991, podemos enunciar aspectos del “enfoque” de política social en el país de la siguiente manera.

En palabras de Ander-Egg, hay “dos enfoques opuestos”. Primero, en tanto que los principios constitucionales promueven la “ampliación” de prestaciones y servicios para la vida digna de todos los miembros del Estado como una forma de garantizar un “mínimo existencial”. Segundo, se focalizan recursos, necesidades y beneficiarios entre “los más pobres de entre los pobres” o la población más vulnerable. Es decir, por un lado están las políticas de “reducción del Estado” en aspectos administrativos, técnicos y financieros para la prestación de servicios sociales, y en “contravía” aparecen los postulados de ampliar

□

¹³ En el desarrollo de programas sociales la participación es muchas veces una estrategia meramente nominal o procedimental, a la manera de “listados” de beneficiarios(as). Este hecho se considera suficiente a la hora de evaluar el desarrollo de programas, sin tener en cuenta la “ineficiencia” de este tipo de “participación” nominal de las personas.

coberturas y servicios para acceder a mayor población y ampliar la atención de sus necesidades.

Otro aspecto del enfoque tiene relación con el modelo descentralizador que se inicia en Colombia con la ley 11 de 1986 y se profundiza con la Constitución de 1991 mediante la asignación de tareas de diagnóstico de problemas, identificación de población vulnerable, diseño de programas según directrices de la política nacional, destinación de recursos propios y ejecución y evaluación de programas y proyectos a niveles departamental y local.

Asociada a la focalización está también la denominada “asistencia social” como componente del enfoque de las políticas sociales. “Para el gobierno nacional, el enfoque sobre el cual se basa la reducción de la pobreza es el “manejo social del riesgo”, el cual supone que la forma más eficiente de prevenir, enfrentar y superar los choques que afectan las condiciones de vida de los ciudadanos es el manejo social del riesgo, focalizando la intervención en la población más pobre mediante programas de asistencia social, previa identificación de quienes son los más pobres. Es decir, que las principales políticas y programas para atacar la pobreza se centran en un criterio asistencial y focalizado, sin atender de manera universal y distributiva el problema de la riqueza, el ingreso y las oportunidades para la gente”. (Comité Académico, 2005: 12).

Si bien la asistencia social es requerida en situaciones críticas individuales o colectivas se espera que sea transitoria. Sin embargo, en la realidad colombiana estas situaciones son “constantes” para gran parte de la población como ocurre con los desplazados forzados a causa del conflicto armado interno; los “desplazados” de la economía por el desempleo; la aparición de “nuevos pobres” por pérdida de empleo, subempleo, informalidad y la consecuente reducción de ingresos; y los afectados por desastres naturales eventuales ante los cuales no hay recursos ni definiciones de acciones institucionales coordinadas ni de organización social. Estas “constantes sociales” obligan al Estado colombiano a “paliar” situaciones y a dirigir recursos y esfuerzos sin atender las causas. Hasta el momento, en

particular en la última década, los gobiernos no han tenido voluntad política para atender el problema de inequidad y distribución de la riqueza y del ingreso, así como para generar oportunidades a los más pobres y superar así la pobreza en Colombia.

Otro aspecto de este enfoque de política social que quiero resaltar es la *participación*. La Constitución Política de 1991 define al país como un Estado Social de Derecho y una democracia participativa, según se menciona en los artículos primero y segundo:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

En esta dirección, la participación es una prioridad en el proceso de “dar vida” a la democracia participativa y al Estado Social en Colombia. Este proceso participativo está referido no sólo a la participación de las distintas instancias del Estado en sus niveles territoriales (descentralización política, administrativa y fiscal), sino también de otras entidades “intermedias” en la relación Estado-sociedad (ONG, comunidades religiosas, asociaciones y organizaciones sociales, entre otras). Además, incluye la participación de todos y cada uno de los individuos de la sociedad, no sólo como miembros “receptores” de los beneficios y servicios del Estado, sino como actores directos del desarrollo social y

gestores sociales de la política pública. De esta forma se garantiza la participación de todos los actores sociales e institucionales frente a la “resolución” de problemas y necesidades sociales que aquejan al país.

La participación del Estado y la sociedad colombiana en sus distintos niveles territoriales, es un requisito para el diseño, formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos sociales. Este requisito se expresa como principio, medio y fin de las políticas, siendo el postulado de la participación social (para el estudio que me ocupa) el concepto que articula la política social con el propósito de “construir ciudadanía”. Desde los distintos enfoques estudiados sobre ciudadanía, la participación de los individuos en el Estado y en la sociedad es fundamental como requisito previo y necesario para ser reconocido como ciudadano o ciudadana y por tanto, adquirir la categoría de ciudadanía¹⁴.

2.3. La política social construye ciudadanía

La noción de ciudadanía surge en el marco del liberalismo político y asume a los ciudadanos como libres e iguales ante la ley para concurrir al mercado y hacer parte deliberante de la sociedad política. Para responder con esto los ciudadanos tendrán que cumplir con algunas características como ser racionales y tener conciencia de justicia. “Los ciudadanos suponen implícitamente que todos tienen una conciencia moral o un sentido de la justicia que opera mas allá de los límites de las concepciones de mundo, al tiempo que aprenden a tolerar las disputas en torno a las concepciones del mundo como fuentes de diferencias racionales de opinión”. (Habermas,1998: 151-152). Es decir, además de libertad, los ciudadanos deben tener conciencia moral y una idea de justicia por la cual participan del “bien común”.

□

¹⁴ Aún desde la perspectiva del liberalismo que privilegia la condición de ciudadanía porque el individuo tiene derechos, sin señalar a priori las “responsabilidades” con el Estado o la sociedad, quien hace parte de un Estado es beneficiario de derechos, en tanto participa como “asociado” y “asume” el contrato social que hace posible al Estado, es decir, respeta las reglas del contrato que le exige distintas formas de participación.

Al respecto la pregunta es: ¿cuál es el rol del Estado¹⁵ y de sus políticas públicas y sociales como “mediadoras” en la relación Estado-sociedad, con el propósito de generar ciudadanía? Desde la postura liberal asumimos que se construye ciudadanía en relación directa y dinámica con el Estado, el cual a la vez, define la ciudadanía como titularidad de derechos y condición de la vida pública. Además, agregaría Gramsci, como labor “educativa”, modernizadora y civilizada del Estado. “En realidad el Estado debe concebirse como educador, por cuanto tiene precisamente que crear un nuevo tipo o nivel de civilización”. (Gramsci, 1993: 159).

Con el surgimiento del Estado moderno surge la categoría de ciudadanos libres e iguales ante la ley. Sin embargo, los desarrollos “imperfectos” e inacabados de algunos de estos Estados “modernos” (el caso del Estado colombiano) generan procesos de ciudadanía truncos e incompletos.

Si en el marco de un Estado de derecho y de pertenencia a éste se ejerce la ciudadanía entonces, le corresponde al mismo generar para sus asociados un estatus y ejercicio real de la ciudadanía mediante la materialización de los derechos y los deberes de los individuos con relación a su comunidad y su Estado de pertenencia.

Es importante hacer una distinción entre “ciudadano político” y “ciudadano social”. Con el surgimiento del Estado liberal surge el ciudadano en cuanto sujeto libre que participa de la definición -elección y algún “control”- de los sujetos en el poder del Estado. En palabras de Thiebaut estaríamos ante un sujeto con “autonomía moral y política” para optar y decidir en el ejercicio de su libertad. Con el advenimiento de las reformas estatales de finales del siglo XIX y comienzos del XX (para nuestro caso, finales del siglo XX) el Estado Social, pone en el centro del orden económico y social la “dignidad humana”, al “ciudadano

□

¹⁵ Aunque aparecen corrientes teóricas y políticas que consideran que pueden construirse procesos de ciudadanía, fortaleciendo la sociedad sin el concurso del Estado, en particular en contextos de “ilegitimidad del Estado”.

político” (según el autor mencionado “el yo liberal”), que también es entendido como “ciudadano social”, el cual no sólo participa del “debate público” en ejercicio de su razón, sino que también se organiza y participa de la solución de sus necesidades fundamentales para alcanzar una vida digna (según el autor, el “yo comunitario”).

Aunque Thiebaut habla de un *ciudadano liberal* sin desconocer sus vínculos sociales, considero que habría dos formas específicas y sin contradicción en el ejercicio de la condición de ciudadanía referidas al “ciudadano político” y al ciudadano social”. Lo anterior, teniendo en cuenta que la condición genérica de *ciudadanía* se consigue con la conjugación del “yo liberal” y el “yo comunitario”. Sobre esta condición de ciudadano con vínculos sociales el autor señala que: “el ciudadano liberal no tiene por que ser un ciudadano ciego a sus vínculos sociales, desencarnado, sólo un aplicado contable de sus derechos y deberes... puede ser también un ciudadano que diferencia, en su identidad política, niveles y lógicas diversas, argumentaciones y relevancias distintas en sus razonamientos y en sus actos”. (Thiebaut, 1998: 69).

La construcción de ciudadanía desde la perspectiva liberal o del liberalismo clásico tendrá el deber de crear condiciones para que los individuos sean capaces de identificar y compartir “mínimos morales” necesarios en la convivencia. Éste es un valor fundamental del Estado democrático liberal, ya que dentro del pensamiento liberal trata de encontrarse unos “mínimos morales” compartidos por todos.

El análisis de las políticas sociales que como se ha mencionado, son una respuesta institucional del Estado a necesidades y situaciones socialmente problemáticas, no se agota en el aspecto meramente institucional y eminentemente político, en tanto decisiones de poder. A este análisis de poder e institucional -procedimental- cabe agregar uno de carácter general sobre los principios que sustentan o están directamente relacionados con las decisiones de poder referidas a las políticas públicas y sociales. Estos principios de *justicia*

y *solidaridad social*, no son exclusivos a las instancias de poder, también responden a una ética pública¹⁶.

Desde la política social de un Estado se expresa y se invita también al conjunto de la sociedad a recurrir a principios de justicia y solidaridad social¹⁷. Lo anterior, con el fin de buscar respuestas viables y sostenibles ante la magnitud de los problemas sociales.

En el contexto del Estado Social de Derecho, la política social al buscar dar respuestas a los problemas sociales, en la práctica es la concreción de los derechos fundamentales promulgados en la carta constitucional y derivados de los principios del Estado moderno.

Podemos afirmar entonces, que la política social construye ciudadanía en tanto hace realidad el ejercicio de los derechos y las libertades promulgadas en la Constitución Política. La ciudadanía se construye teóricamente en tanto el individuo es titular de derechos y puede ejercerlos por la vía de la “atención” recibida del Estado mediante subsidios, servicios o transferencias de recursos¹⁸. Sin embargo, aunque el Estado por mandato constitucional debe reconocer y cumplir los derechos fundamentales y sociales de sus ciudadanos, en el país durante los últimos años la política social no logra cumplir con los principios constitucionales del Estado Social de Derecho. Al respecto, analistas señalan el aumento de la pobreza y la desigualdad. “Desde mediados de los años ochenta en Colombia hay una pérdida de participación del gasto social, los índices de pobreza crítica,

□

¹⁶ Entiendo la ética pública como un principio o valor socialmente compartido, que cobra sentido en la acción social.

¹⁷ La solidaridad entendida no sólo como un principio que sustenta la justicia o la equidad social, sino también entendida como el compartir con otros, especialmente los que no tienen, los más débiles. Asimismo, reconociendo que la condición de “vulnerabilidad o “necesidad” puede ser transitoria. La solidaridad significa también tener la capacidad de reconocer la historia, las condiciones y las circunstancias en las cuales se originan las desigualdades y por la cuales unos son beneficiados y otros “padecen” estas circunstancias. Por lo tanto, es deber moral asumir valores y acciones solidarias no como “dádiva o regalo a los más necesitados, sino como retribución en el sentido moral hacia la vida colectiva y desde una perspectiva de justicia.

¹⁸ Es decir, la focalización de los recursos y las prioridades por parte del Estado hacia ciertos grupos de población llamados los “más vulnerables”, según el modelo de desarrollo que sigue Colombia, en particular desde la década de los noventa.

de población en situación en riesgo, de débil o nula incorporación de la economía moderna y consecuentemente, de presencia del llamado sector informal viene incrementándose”. (Sarmiento, 1993: 12).

La política social en Colombia si no logra dar respuestas al conjunto de la sociedad y especialmente, a los más pobres haciendo efectivo el ejercicio de derechos, y a su vez, si la sociedad organizada y los individuos no asumen el papel de actores en la construcción de un orden social para hacer realidad el ejercicio de derechos y responsabilidades, continúa pendiente la construcción de ciudadanía por parte del Estado y la sociedad colombiana.

3. PANORAMA NACIONAL

Para referirnos a la política social y la construcción de ciudadanía en Bogotá, ciudad capital, dentro del marco del Estado Social de Derecho en Colombia, es importante partir de una caracterización de la situación colombiana actual y lo ocurrido en décadas anteriores -que no cambia sustancialmente- a comienzos del siglo XXI.

Para tal fin, considero preciso el panorama que presenta Libardo Sarmiento sobre Colombia:

Los de ‘arriba’ y los de ‘abajo’ se caracterizan por el desconocimiento y la violación continua de las reglas mínimas de convivencia. No existen normas vinculantes, cada colombiano cuenta con su propio código de derecho y desconoce cualquier tipo de obligaciones. No existe una ética colectiva de la responsabilidad... El Estado tampoco ha podido o querido neutralizar las desigualdades ocasionadas por causas sociales, étnicas o hereditarias.... Al finalizar el siglo XX unos pocos colombianos pueden navegar libremente por las autopistas informáticas de Internet, consumir y vivir como cualquier ciudadano privilegiado del primer mundo, mientras otro, la mayoría, continúa afrontando una existencia en guerra por superar las carencias de la premodernidad... En los ochenta, la moda del neoliberalismo, con su lógica mercadocéntrica y de Estado mínimo, intentó imponerse en un desierto vacío de alternativas... El neoliberalismo no propuso ningún proyecto de sociedad, su simplismo y ausencia de ideas se expresa en su obsesión y torpeza por el mercado como único articulador de la sociedad. En los noventa la sociedad colombiana acordó un nuevo contrato social. Con la Constitución política de 1991 por vez primera existe en Colombia un proyecto de sociedad construido por la pluralidad de actores sociales. El proyecto de sociedad implícito en la Constitución es el de una sociedad policéntrica, donde pueden recrearse tres lógicas e instituciones imaginarias: la sociedad civil, el Estado y el mercado; con un nodo que irriga la red

articuladora de esta tres lógicas: El ciudadano autónomo. En una sociedad policéntrica la gobernabilidad es compartida. (Sarmiento, 1996: 21-26).

La Colombia de hoy comporta entonces, tradicionales lógicas de desigualdad y de exclusión, al tiempo que en el marco normativo de la Constitución, plantea principios de “inclusión” y superación de desigualdades para hacer efectivo el Estado Social, tarea que resulta de gran envergadura teniendo en cuenta los problemas y conflictos sociales históricos sin resolver en la sociedad colombiana.

Diferentes autores colombianos han planteado que desde los años ochenta se han agudizado los problemas sociales en el país, a pesar de que algunos indicadores sociales como la salud pública, la vivienda, la educación y los servicios públicos muestran mejoría desde las décadas del sesenta y setenta.

El modelo de desarrollo actual “privilegia el mercado sobre el Estado que promueve la inversión internacional a costa de una enorme fragmentación social y que posterga la solución real de los graves problemas de desigualdad y de pobreza con el supuesto de que la libre competencia da lugar a una mayor justicia social”. (Corredor, 1999: 105). Además, pese a que el modelo está dentro del marco constitucional del “Estado Social de Derecho” y evidencia algunos indicadores favorables, los problemas sociales referidos a la desigualdad social y a la concentración de la riqueza se mantienen y agudizan.

Sarmiento señala como factores críticos de desarrollo social en Colombia: la violencia, los niveles de pobreza, la crisis institucional (referida a la gestión de las instituciones del sector social), la alta concentración del ingreso, la impunidad y la corrupción. En este panorama nacional de problemas sociales, políticos, económicos e institucionales sin resolver desde décadas atrás, la sociedad colombiana muestra enormes contradicciones en su vida institucional y social. Éstas tienen que ver tanto con la incapacidad social y política para encontrar una salida negociada al conflicto social y armado como con la incapacidad de

generar ciudadanía y profundizar la democracia en el marco de un Estado social de Derecho. Tampoco han logrado superarse los problemas de inequidad y pobreza, a pesar de contar con indicadores sociales “favorables”, ya que la desigualdad es aquello que persiste y se acepta social y moralmente.

“En lo social el país ha realizado algunos avances en los últimos 50 años, la cobertura de educación básica a mejorado, al igual que la salud primaria, los servicios públicos y las políticas de vivienda social.... No obstante, este buen desempeño económico presenta múltiples paradojas y contradicciones que se asocian a los factores críticos del desarrollo social colombiano... otro de los factores... Es la característica del país de ser una sociedad altamente jerarquizada y desigual que ha llegado a desarrollar una ética de la desigualdad”. (Sarmiento, 1996: 70-73).

3.1 El Estado Social de Derecho en Colombia

Desde la perspectiva del consenso podemos ubicar las políticas públicas y sociales¹⁹ como “extensión” del Estado y específicamente, como instrumento de relación y mediación entre éste y la sociedad²⁰. Esta mediación se dirige al conjunto de la sociedad y en algunos casos, a la mayoría excluida.

A comienzos del siglo XX el mundo occidental da el viraje hacia la teoría política y la promulgación por la vía constitucional de los Estados al concepto de Estado Social de

□

¹⁹ Distinguiendo las políticas públicas como aquellas que se dirigen a “todos”, al conjunto de la población del Estado; y las políticas sociales como las que priorizan a grupos de población por sectores sociales, temas-problema y territorio.

²⁰ La noción de mediación entre el Estado y la sociedad se utiliza también para hablar de sistema de partidos políticos. A esta noción recurre el profesor Alejo Vargas Velazquez en sus distintos artículos para referirse al sistema de partidos.

Derecho²¹. Lo anterior, debido al “fracaso” del Estado Liberal, en su tarea de “procurar” una vida digna, entendida como igualdad de oportunidades y un orden social y económico para sus “asociados”.

“La principal manifestación de la procura de un mínimo existencial²² en el Estado Social, se encuentra en la existencia de los sistemas de seguridad social, con garantía y coadministración estatal, los cuales tienden hacia la disminución de los riesgos sociales de los integrantes del Estado. Por lo tanto, para que un Estado pueda llevar el calificativo de ‘Social’ debe procurar por la existencia de sistemas de seguridad social”. (Madríñan, 1997:57-58).

Así, al Estado de Derecho como garante de la ley, los derechos y las libertades de sus asociados, se agrega la función de procurar las condiciones para una vida digna sobre la base de prestar los servicios sociales básicos para el logro de la dignidad humana. En esta perspectiva le corresponde al Estado garantizar la “subsistencia” mediante la prestación de servicios y redistribución de la riqueza²³.

Teniendo en cuenta que en Colombia históricamente no se han alcanzado las características del Estado de Bienestar, en tanto no se han logrado los niveles de universalidad, solidaridad e integralidad como propósitos del modelo, en el actual contexto las políticas sociales responden a lineamientos internacionales que orientan las definiciones sobre quién es la población vulnerable, cómo identificarla y cómo atenderla. Lo anterior, sumado a los

□

²¹ Para Elías Díaz, a pesar de las variantes del Estado Social de Derecho, éste mantiene las características y exigencias del Estado de Derecho como son: el imperio de la ley formalizada en un órgano popular representativo, la separación de poderes, la legalidad y garantía de derechos y libertades fundamentales. Ver Díaz, Elías. (1986). “Estado de Derecho y Sociedad Democrática”. Ed. Taurus, Madrid, p. 85.

²² Con relación al concepto de “mínimo existencial”, Madriñan citando a Garronera Angel, dice que por este concepto se le otorga al Estado una función asistencial, gestor de prestaciones, servicios y asistencias para asegurar condiciones fundamentales de existencia humana. Madriñan, op.cit., p.55.

²³ Según Madriñan este modelo de Estado implica la “superación paulatina del modelo capitalista”, planeado desde el mismo Estado. Este hecho resulta contradictorio para el caso colombiano, en particular respecto al Estado Social de Derecho en un contexto neoliberal.

recortes del gasto público social que inciden directamente en la calidad de vida y la construcción de ciudadanía en el contexto nacional.

Además, cuentan también factores que tienen que ver con la dinámica de la guerra y sus expresiones territoriales, así como con la crisis institucional o de legitimidad del Estado que abarca la corrupción política y administrativa en todos los niveles y en particular, el manejo de los recursos públicos y los presupuestos destinados para atender a poblaciones vulnerables. Esto agrava el panorama de la política social y los propósitos de inclusión social.

En este sentido, se evidencia la complejidad de las problemáticas sociales o como lo mencionan varios autores las “situaciones socialmente problemáticas”, que no logran responder a las políticas sociales y su diseño programático e institucional. Esto resulta cada vez más paradójico y quizás contradictorio con la reducción del Estado y en particular, con el recorte del componente social, lo que se menciona como el “recorte del Estado Social”.

Así, nos encontramos ante lo que algunos analistas y políticos han llamado “el cambio de modelo de Estado”. Teniendo en cuenta que en el caso colombiano hay una experiencia incipiente de Estado social dada tanto en la reforma de 1936 que impuso una función social al Estado y a la propiedad privada, como en la Constitución de 1991 que definió un Estado social de Derecho para proteger los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Cabe mencionar que el objetivo social del Estado, en cuanto a su finalidad de procurar bienestar general, calidad de vida y satisfacción de las necesidades básicas a la población, aparece consignado de manera expresa, tanto que en el Informe de ponencia del Congreso de la República sobre Régimen Económico y finalidad del Estado, el artículo 1º enuncia que: “Es finalidad social del Estado procurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo a principios de universalidad, integridad y

solidaridad, así como la satisfacción permanente de sus necesidades básicas y entre ellas, prioritariamente la salud, la educación y el consumo básico de agua potable”.

Algunos constitucionalistas colombianos consideran que los principios consignados en la Constitución buscan la democratización económica y social del país, en tanto enuncian los fines esenciales del Estado para la protección de libertades y derechos, así como el cumplimiento de los deberes sociales por parte del mismo Estado y los particulares. Entre otros se mencionan: el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la función social de la propiedad y el acceso a la misma; el acceso progresivo a la propiedad de la tierra; el límite de la libertad económica cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural; la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional; el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, según los artículos 2, 25, 58, 64, 333, 365 y 366 de la Constitución Política de 1991.

Con relación al Estado Social de Derecho en Colombia podemos decir que:

- Las mencionadas reformas sociales del Estado se hacen en el marco del Estado de Derecho, lo que supone que los poderes públicos y los particulares deben obrar conforme a la ley, a la norma jurídica establecida por la Constitución política. “En el pleno sentido de la palabra el Estado de Derecho, presupone no sólo la sujeción del ejercicio del poder a las normas generales, si no sobretodo, la subordinación de las leyes al límite material del reconocimiento de los derechos fundamentales”. (Rodríguez C, 1993:73). Sin embargo, para nuestro caso y con respecto a la Constitución de 1991, el enunciado de los derechos, garantías, deberes y derechos fundamentales, en la práctica está acompañado de unas realidades económica y social y unas prácticas políticas y administrativas que van en contravía del Estado social de Derecho.

- Teniendo en cuenta que el texto constitucional presenta un enunciado de principios que prescribe una acción desde valores filosóficos y políticos reconocidos y a su vez, deja un espacio de discrecionalidad a la labor legislativa²⁴, encontramos que no todos los principios se traducen en acción legislativa y ejecutiva y que la traducción de los mismos queda a discrecionalidad del poder público del momento sin corresponder estrictamente al principio formulado.

- No debe olvidarse que paradójicamente el contexto internacional y social en el cual se gesta una nueva Constitución o una reforma constitucional que presiona por ampliar una serie de funciones sociales asignadas al Estado, es por un lado, de “minimización del Estado” y por otro, de ausencia de éste -en particular y de manera evidente, en sectores rurales del país-. Este hecho demuestra que en la vida de la nación no hay traducción de los principios constitucionales -en la forma institucional o de formulación de políticas estatales públicas- o esta traducción no es fiel a los preceptos constitucionales.

Para la aplicación de los preceptos constitucionales cada uno de los gobiernos nacionales expresa sus prioridades de política pública en los planes nacionales de desarrollo. En la última década (1994-2006), desde el gobierno Samper (1994-1998) hasta el actual de Uribe Vélez (2002-2006) las propuestas para la conducción de la política pública y social se presentan así:

□

²⁴ Según lo dispuesto por la Corte Constitucional los principios “consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata tanto por el legislador como por el juez constitucional.... expresan normas jurídicas para el presente; son el inicio del nuevo orden...Los principios son normas que establecen un deber ser específico del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial”. Corte Constitucional, Sala No.1 De Revisión, sentencia T-406, citada por Madriñan, Ramón.(1987). “Estado Social de Derecho”, p. 110.

- “El Salto Social”, en el gobierno Samper, definió como prioritario el sector social y planteó la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo y un nuevo ciudadano para el desarrollo del país.
- “Cambio para Construir la Paz”, en el gobierno Pastrana, planteó como requisito para cambiar de rumbo el país e ingresar al siglo XXI, la consecución de la paz.
- “Hacia un Estado Comunitario”, del actual gobierno, tiene como propósito general construir un “Estado Comunitario”, que no se define, pero al cual se le asignan diversas tareas bajo la prioridad de brindar “seguridad democrática”.

Cabe anotar que estos enunciados de principios y objetivos recogen de manera general los propósitos de gobierno planteados por los presidentes en su candidatura presidencial. Sin embargo, en el ejercicio de gobierno estos propósitos sufren tropiezos y/o cambios de acuerdo con las dinámicas social y política, el desarrollo de los conflictos social y armado y, por supuesto, las pugnas de poder entre actores de la misma institucionalidad, la contra-institucionalidad, la para-institucionalidad y las presiones del mercado. Al respecto, Montenegro señala que: “lo que importa son los objetivos y estrategias generales, los cuales deben ser flexibles y adaptables a los cambios que pueden ocurrir. Tales objetivos y estrategias generalmente quedan enunciados durante las campañas presidenciales y forman parte del conjunto de información sobre el cual los electores deciden su apoyo y realizan su posterior evaluación”. (Montenegro. 1995:2). Más adelante, el mismo autor citando a Currie (1984) señala “una importante observación en el sentido de que los objetivos de casi todos los gobiernos, entre los cuales están los de Colombia, son semejantes. Estos consisten en alcanzar altas tasas de crecimiento económico en condiciones de estabilidad de precios y en mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades sociales. Pero los problemas y los desacuerdos surgen cuando se trata de establecer políticas y estrategias específicas, así como prioridades. (Ibid: 3-4). Distinta es la evaluación sobre cómo traducir estos planes en programas sociales y cuál es su alcance respecto al logro de los propósitos planteados en los planes de desarrollo.

Unos son los propósitos de política pública para superar los problemas de pobreza planteados por los últimos gobiernos y otros, los indicadores sociales que evidencian la falta de abordaje de problemas sociales como la pobreza. El Informe de Seguimiento de la Sociedad Civil Colombiana a los objetivos de desarrollo del Milenio, que se apoya en investigaciones recientes del Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional de Colombia, plantea que: “aunque en Colombia no se cuenta con información regular que permita conocer lo sucedido con la desigualdad de la riqueza (ingreso, activos, tierras, acciones etc), hay claros indicios de que la distribución de la riqueza ha empeorado. El Gini en acciones supera en la mayoría de las grandes empresas el 0,9 lo que muestra altísima concentración y los activos controlados por 10 grandes grupos económicos equivalen al 50% del PIB”. (Comité Académico, 2005:6).

El mismo informe se refiere con preocupación a la ausencia de cifras “ciertas” sobre el número de pobres en Colombia, lo que incide en la dificultad y falta de voluntad política para asumir el problema de la pobreza en el país. “En Colombia no hay consenso, ni en el mismo gobierno, ni entre las entidades del Estado, ni en la academia sobre cifras verídicas de cuántos son los pobres. El gobierno pretende maquillar las cifras. La cifra varía según la metodología utilizada para calcular la línea de pobreza y el número de pobres en Colombia, pero también de la intencionalidad del gobierno de mostrar menos pobres de los que son” (Ibid, 2005:8).

De acuerdo con el planteamiento de Jorge González de considerar que la política económica es política social, en el país desde la década del noventa los indicadores de política económica demuestran que ésta ha tenido consecuencias negativas en el bienestar social de gran parte de la población.

En el informe de Desarrollo Humano para Colombia (Misión Social y PNUD 2000) hay evidencias claras de que la crisis económica de los 90 ha tenido un impacto negativo en el bienestar de las personas. Junto con el deterioro del capital físico y social, se ha producido

un empeoramiento del capital humano. Gracias a los indicadores sociales sabemos que: i) en las familias pobres ha disminuido la cobertura educativa en secundaria. Los jóvenes han tenido que abandonar la escuela con el fin de buscar un trabajo que les permita compensar la caída de los ingresos de los hogares debido al desempleo del perceptor principal. ii) El número de familias extensas ha crecido. iii) El NBI (Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) ha dejado de bajar. En los últimos años se ha estancado. iv) La esperanza de vida para los jóvenes entre los 15 y los 25 años ha disminuido²⁵. v) La cobertura en salud se ha frenado. vi) En los últimos tres años el ICV (Índice de Calidad de Vida) no mejoró como lo venía haciendo desde mediados de los ochenta. (González, 2000:5).

Según los datos del Censo realizado en el año 2005, el investigador Alejandro Gaviria señala “cambios inerciales y rupturas demográficas”:

Con respecto a la tasa de alfabetización, los datos indican, para la población mayor de 15 años, un progreso continuo desde 1964 hasta 2005... Con respecto a la asistencia escolar, los datos sugieren un progreso continuo y sostenido para la población entre 5 y 17 años... Los datos de asistencia de la población entre 18 y 24 años también muestran un progreso continuo, aunque mucho más lento... En conjunto, los datos muestran que, desde una perspectiva de mediano plazo, el avance educativo es innegable. Seguramente los avances futuros requerirán mayores recursos, así como una consolidación de los cambios institucionales implantados durante los últimos años... Durante los años noventa hubo dos fenómenos sociales en los cuales “la naturaleza” dio saltos: el primero fue la migración, tanto externa como interna. El segundo fue la violencia, que tuvo como consecuencia más palpable un aumento en la mortalidad de los hombres jóvenes. Ambos fenómenos dejaron una cicatriz en las pirámides demográficas, que muestran la distribución de

□

²⁵ Este hecho que no plantea el autor sobre el conflicto armado interno, considero importante mencionarlo en tanto en varias regiones –especialmente rurales- del país, no existen alternativas educativas, sociales ni de empleo para los jóvenes. Para ellos la única fuente de sustento y paradójicamente, el único “proyecto de vida” que encuentran es la guerra.

la población por sexo y grupos de edad. (Gaviria, El Espectador, 27 de mayo de 2006)²⁶.

Sin embargo, los indicadores en general muestran un panorama nacional poco alentador pese a haber avanzado en comparación con países de la Comunidad Andina de Naciones, CAN, durante el período 1985-2000. Según el informe de la Secretaría general de la CAN realizado en abril de 2003, estos indicadores favorables se refieren a alfabetización de jóvenes de 15 a 24 años, esperanza de vida al nacer, gasto público en salud como porcentaje del PIB²⁷, acceso a servicios básicos (servicios de saneamiento adecuados y población con fuentes de agua mejorada). Aún así, Colombia se encuentra en el tercer grupo de países con distribución inequitativa del ingreso y un coeficiente de Gini del 0,571²⁸. (Comunidad Andina de Naciones. Secretaría General, Abril 2003).

Los datos muestran que Colombia sigue teniendo graves problemas de distribución de la riqueza e ingreso, manteniendo altos niveles de pobreza y exclusión frente al acceso a los

□

²⁶ Respecto al avance educativo, los datos del Ministerio de Educación Nacional muestran desde el 2003 un aumento del presupuesto de inversión en cobertura de educación básica, media y superior en Colombia. Mientras que para el año 2003 el total de inversión en cobertura fue de \$260.576 millones en el año 2006 la cifra alcanzó los 400 millones (\$468.431).

²⁷ Con respecto al tema de salud, análisis diferentes a los del orden gubernamental, muestran que si bien ha aumentado el presupuesto del gasto público en salud como porcentaje del PIB en los últimos años, esto no ha redundado en cobertura y calidad puesto que van a la administración y no a los usuarios de los servicios (la corrupción política y administrativa). “Por otro lado, existen algunos hechos que deben ser analizados y contestados por el actual modelo de Seguridad Social. Si bien es cierto que a partir de 1993, con la aprobación de la Ley 100, ha habido un aumento muy importante en los aportes dedicados a la Salud (4.8 del % del PIB en 1997 comparado con 1.3 que se destino en 1993), esto no se ha reflejado en el incremento de coberturas de los servicios medidos en tasas, tal como debiera esperarse, puesto que la estructura que se ha creado ha absorbido estos mayores ingresos sin beneficiar a la comunidad. Ello ‘cuestiona’ el manejo financiero que se le ha dado. Gastamos más en la ‘forma’ que en el fondo, queriendo decir con esto que lo lógico es que a más recursos, más prestación (máxime si se necesita), pero lo que ha sucedido es que gastamos más en ‘administración’ que en ofrecer salud. Hechos que confirman la anterior aseveración (gastamos más y damos menos) son los resultados obtenidos al comparar algunos indicadores: Disminución de las camas disponibles para hospitalización, comparando 1972 con el año 2000; disminución de los programas de nutrición. Comparando 1972 con el año 2000; disminución de las consultas personas año. Comparando 1993 con el año 2000; disminución de la cobertura de vacunación del año 1990 al año 2000; incremento de los casos de malaria y dengue de 1990 a 1997”. (Revista de Neumología, “Algunos aspectos sobre la situación actual de Salud en Colombia y sobre su sistema de Seguridad Social”, Restrepo Ch Guillermo y Gonzalez Juan Carlos 2002)

²⁸ Los demás países del grupo son: México (0,531), Chile (0,566), Paraguay (0,577) y Brasil (0,607).

servicios sociales básicos. Asimismo, persisten problemas de desempleo, subempleo (la disminución de estas cifras es mínima) y agudización del conflicto armado que genera desplazamiento interno y en consecuencia, cantidades de población sin tierra, trabajo y recursos. Lo anterior parece contradictorio, si se considera que en los últimos años el país ha aumentado los presupuestos del PIB destinados a educación y salud, fundamentalmente. Pero, a pesar de “aumentar ingresos” para los servicios sociales, no siempre llegan a sus destinatarios por el manejo inadecuado en la administración y la corrupción política. A propósito del análisis sobre la corrupción y el gasto social en Colombia, Gaviria señala que: “La corrupción es un síntoma de una enfermedad mayor, del crecimiento desordenado del Estado, de la glotonería social, del querer hacer mucho con muy poco: sin comunidades organizadas, sin capacidad administrativa y sin controles eficaces... Tristemente, la chequera pública no ha sido la redención de los pobres, sino la gloria de los intermediarios políticos. Uno podría hablar, incluso de una alianza inadvertida entre populismo y corrupción”. (El Espectador Agosto 27 a septiembre 2 de 2006).

4. PLANES DE DESARROLLO DE BOGOTÁ: ADMINISTRACIONES MOCKUS, PEÑALOSA Y GARZÓN

4.1 La planificación del desarrollo en Bogotá

Los planes de desarrollo se constituyen en la vida social, pero especialmente, en la vida institucional y el ejercicio de gobierno. Son la “guía” que marca el norte a seguir por cada entidad bajo objetivos de desarrollo o mejoramiento. Hay quienes consideran que esta práctica se hace más por “costumbre” y por “ley”, pero que en la práctica no aporta información suficiente ni elementos necesarios para la acción social e institucional. Montenegro en un análisis de los planes de desarrollo nacional menciona que: “...dado que el proceso de elaboración del plan es, por ley y por costumbre, uno de consenso y concertación, y dado que hay más consenso sobre los objetivos que sobre las estrategias y las tácticas, es de esperarse que el texto final del plan salga filtrado y purgado de desacuerdos y de ideas controversiales pero abundante en la presentación y repetición de los objetivos generales y de lugares comunes. El resultado probable es, en consecuencia, un texto cuyo diseño cumple satisfactoriamente con las exigencias legales, pero cuya lectura aporta poco en términos de contenido de información”. (Montenegro, 1995:4).

La responsabilidad de la planeación en Colombia está consignada en la Constitución de 1991, en el capítulo segundo denominado: “De los Planes de Desarrollo”. Los artículos 339 al 342 de éste, definen la elaboración, aprobación y ejecución de los planes, así:

Artículo 339: Habrá un Plan de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional... Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por

la constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Artículo 340: Habrá un Consejo Nacional de Planeación... El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 341: El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 342: La correspondiente Ley Orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá de los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y las funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Aparte de la Constitución Política que define el tema de los planes de desarrollo a niveles nacional y territorial, Bogotá por su condición de Distrito Capital de la República cuenta con autonomía y un estatuto orgánico propio que otorga atribuciones al Alcalde Mayor y a otros servidores públicos de la administración distrital para la organización y administración de la ciudad.

Con el decreto 1421 de julio 21 de 1993, se dicta el Estatuto Orgánico de Santa Fé de Bogotá que reemplaza el 3133 de 1968. Este decreto otorga al Alcalde Mayor la facultad de administrar directamente la ciudad, permite el desarrollo de la ley de participación

comunitaria, crea la figura de Veedor y define los requisitos, las atribuciones y las funciones que debe cumplir el Alcalde.

Entre las atribuciones del Alcalde Mayor, consignadas en el artículo 38, encontramos la referida a los planes de desarrollo para la ciudad. En el punto 12 de este artículo se define: “Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo sobre plan de desarrollo económico y social y de obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del Distrito”.

Con respecto al régimen presupuestal en el título noveno, el artículo 135 del mismo Decreto dice: “Créase el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal. Le corresponde adoptar los planes, programas y proyectos de inversión de los organismos del sector central y de las entidades descentralizadas y aprobar los anteproyectos de presupuesto de la administración central, de los establecimientos públicos y entes autónomos universitarios antes de su sometimiento al Consejo Distrital. De igual forma, aprobará el programa anual de caja de los mismos. El Consejo de Política Económica y Fiscal está conformado por el Alcalde Mayor, quien lo presidirá, el secretario de hacienda, el director de planeación distrital y tres funcionarios que designe el alcalde mayor”.

Con el marco legal que provee la Constitución y las leyes para hacer realidad la planeación en Colombia y el Distrito Capital, desde 1991 se ha dado un proceso de planeación para la construcción de la ciudad, pese al escepticismo de algunos analistas frente al aporte de la planeación en términos de información e instrumentos para la acción.

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 nortes y derroteros y de incidir desde los postulados del plan en la transformación de la ciudad, el diseño de la infraestructura y los servicios públicos. Asimismo, en las políticas públicas y sociales referidas a servicios sociales y cambios culturales en la población bogotana.

Durante gran parte del siglo XX las administraciones de Bogotá 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 40 y las décadas de los cincuenta y sesenta²⁹. Este proceso es asumido por las administraciones de entonces, bajo la responsabilidad de “diseñar” la ciudad desde una perspectiva de planificación urbana a largo plazo. Particularmente, en las administraciones de los alcaldes Llinas, Cortés Gaitán y Barco Vargas en las décadas de los cincuenta y sesenta, se inicia el proceso de diseño de la infraestructura para construir la “nueva ciudad”. Esta labor la continúan administraciones posteriores de la década del ochenta. Augusto Ramírez Ocampo, Alcalde de Bogotá entre 1982 y 1984, en entrevista realizada a propósito del legado del Alcalde Jorge Gaitán Cortés (1961 - 1966), señala que: “... 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 del 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”. (Dávila, 2000:221).

Desde la década de los años 80 en adelante, las administraciones desarrollan una planificación en la ciudad desde una visión urbana de infraestructura y obras físicas, y desde una perspectiva más político-administrativa y cultural. Tal es el caso en la década de los noventa, de la administración de Jaime Castro Castro (1992-1994) que promueve una

□

²⁹ En la última década la población de Bogotá viene en aumento según los datos y las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD–, en los que con base en el censo de 1993, la población de Bogotá ascendió a 6’635.960 personas en el año 2002 y su crecimiento entre 1993 y el 2002 ha sido de 21,9%. Para el año 2005 se calculaba que la población sería de 7’104.145 y para el 2010 de 7’78.462 personas aproximadamente.

reestructuración administrativa y fiscal de la ciudad. Según algunos expertos, esta administración puso en “orden” las finanzas de Bogotá para que las administraciones subsiguientes pudieran adelantar la modernización de la ciudad. Este Alcalde considero que el proceso descentralizador no sólo era importante para el país sino para la ciudad, con el fin de hacer de Bogotá una ciudad viable, 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”. (Castro, 1998).

A partir de la década de los noventa, las administraciones a las que haré referencia, explicitan en sus planes de desarrollo los propósitos sociales y de construcción de ciudad desde la ciudadanía y no exclusivamente, desde la arquitectura. Es decir, en estos planes aparece la concepción de los ciudadanos y ciudadanas “construyendo” su ciudad y haciendo parte fundamental de ella. Así lo expresa un pensador comunitarista: “Incluso algunas creencias -como las modernas creencias en la libertad, la igualdad y la solidaridad de los ciudadanos- indican que la pertenencia a la ciudad no es pasiva, si no poderosamente activa: el ciudadano se hace haciendo su ciudad”. (Thiebaut, 1998: 25).

4.2 Indicadores sociales en Bogotá para la última década

Bogotá presenta el Índice de Condiciones de Vida, ICV³⁰, más alto del país (89 sobre 100), en comparación con el dato total del país que muestra un ICV de 77 sobre 100. Esto muestra un aumento de tres puntos en los últimos seis años, según datos del Departamento Nacional de Planeación, DNP y el Programa Nacional de Desarrollo Humano, PNDH,

□
³⁰ Este estudio del DNP-PNDH, presenta el Índice de Condiciones de Vida, ICV, como un índice continuo que va de 0 a 100, en el que 0 refleja las peores condiciones de vida y 100 las mejores.

(2004). El estudio del PNDH a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida, ECV, (1997 – 2003) muestra que Bogotá en 1997 tenía un ICV de 87,4 y en 2003 subió a 89,3. Este ha sido el mayor índice con relación a las regiones Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Antioquia, Valle, San Andrés y Providencia, Orinoquía y Amazonía.

En la última década, los indicadores sociales muestran que durante el período en cuestión, la pobreza en Bogotá no disminuyó, pero sí presentó algunos cambios significativos en el ICV y NBI en comparación con el resto del país. Lo anterior, según la investigación del CID (2004), es producto de la “continuidad de las políticas” en Bogotá, que ha permitido desarrollar y consolidar programas sociales, mantener programas estratégicos como megaproyectos de servicios públicos y sociales para la ciudad y proyectos de espacio público y cultura ciudadana, entre otros.

En el período 1990-2003 la incidencia de la pobreza no disminuyó. No se observan cambios significativos entre el comienzo y el final del período, aunque sí hay variaciones en los años intermedios. Las políticas llevadas a cabo por las distintas alcaldías no reflejan, en el mediano plazo, una reducción de la pobreza. Este balance no es positivo. Sin embargo, al comparar esta dinámica con la nacional, constatamos que la evolución de la pobreza en Bogotá no es tan negativa como la que se observa en el resto del país. En el agregado la pobreza aumentó 11 puntos, del 55% al 66% entre 1997 y el 2003... el nivel y el ritmo de crecimiento de la pobreza en Bogotá han sido inferiores a los que se presentan en el agregado nacional (según estudios del CID-UN en los periodos 1990-2003)

A propósito de la “continuidad” de las políticas públicas y sociales en Bogotá, la investigación señala que “durante el período analizado no se percibe el afán de cada alcaldía por hacer borrón y cuenta nueva. Los programas estratégicos se han mantenido, y por ello constatamos que en algunos servicios hay mejoras importantes en la cobertura, la eficiencia administrativa y la calidad. Esta evolución positiva se refleja, sobre todo, en las mejoras del ICV y de la pobreza por NBI”. (González y Fresneda, 2004:115).

En general, los indicadores de educación, salud, saneamiento básico, vivienda, y seguridad ciudadana (medida por número de homicidios y seguridad vial) para Bogotá, muestran alguna mejoría o sostenimiento de los valores de los indicadores con relación a años anteriores de la última década. Sin embargo, como se mencionó, recientes estudios muestran que la ciudad no ha avanzado en superar la pobreza ni en aumentar el acceso de los más pobres a niveles adecuados de salud, educación y bienestar social en general. A esto se suma que Bogotá es una de las ciudades del país que diariamente recibe mayor proporción de población desplazada por el conflicto armado o “expulsada” de sus regiones por condiciones económicas y sociales en búsqueda de oportunidades de vida; además, la ciudad no está preparada social, cultural, económica e institucionalmente para recibir a esta población ni atenderla mediante políticas públicas y sociales. Esto aumenta el número de pobres en Bogotá que engrosan la población desatendida y marginada, la cual no hace parte de los indicadores ICV “favorables” que muestra la ciudad.

Según un informe de evaluación de la última administración, Bogotá ha avanzado en los últimos años. “La ciudad avanzó en aumentar el acceso de los más pobres a la salud, aunque redujo las coberturas en vacunación... En saneamiento básico y agua potable, se continuó con el 100% de cobertura en acueducto en las zonas legales de la ciudad y se aumentó el acceso a alcantarillado... En el sector educativo no se prosperó en la ampliación de cobertura neta... Con respecto al acceso de vivienda digna de las poblaciones más pobres y vulnerables de la ciudad durante el año 2004, aunque se aumentó la cobertura, este incremento no fue significativo... Con respecto a la responsabilidad ciudadana, los indicadores muestran que los ciudadanos cada vez son menos responsables con la movilidad vial, el cuidado del ambiente, el respeto a la vida y el compromiso con la ciudad... La ciudad necesita entonces, una clara y contundente política de seguridad, al igual que una estrategia para fortalecer la cultura ciudadana”. (El Tiempo, Bogotá, 24 de Junio, 2006).

En esta perspectiva, los análisis indican que las administraciones de Enrique Peñalosa y las dos de Antanas Mockus muestran avances en el “embellecimiento” de la ciudad, los megaproyectos de transporte masivo, las bibliotecas públicas, el manejo del espacio público y la cultura ciudadana (respeto a las normas de tránsito y a la vida, reflejado en la reducción de la tasa de homicidios). Entre tanto, la administración Garzón muestra cierto retroceso en aspectos de cultura ciudadana, pero un aumento en indicadores sociales como acceso a alimentos y nutrición mediante el programa “Bogotá Sin Hambre”, así como a cupos escolares en el nivel de básica primaria y salud para la población más pobre.

4.3 Los Planes de Desarrollo de la última década en Bogotá 1995-2008

4.3.1 “Formar Ciudad” (Antanas Mockus Sivickas, 1995-1998)

El Decreto 295 del 1 de junio de 1995, adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá: “Formar Ciudad” (1995-1998). A continuación describo los artículos que componen este decreto.

- El artículo primero presenta el objetivo del Plan en el sentido de ordenar la acción de gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común en la ciudad. El propósito es buscar una coexistencia viable y fértil al crecimiento del patrimonio colectivo con el mejoramiento individual para hacer competitiva la ciudad y los individuos que la habitan desde la equidad y el progreso de todos.

- El artículo segundo: Acción de Gobierno, comprende la formación ciudadana en la que todos aprendemos de todos con responsabilidad compartida, cooperación y participación; asimismo, la formación de ciudad implica la gestión colectiva para preservar y enriquecer el patrimonio común en beneficio de todos, especialmente de los más débiles.

En este sentido, la administración actuará en defensa del patrimonio colectivo y procurará una mejor distribución social de los beneficios económicos y culturales del desarrollo de la ciudad. De igual forma, enseñará a la gente a usar bien su ciudad mediante la autorregulación ciudadana, la regulación de la administración por parte del ciudadano y una nueva cultura institucional.

- El artículo cuarto referido a la estructura del Plan a partir de seis prioridades: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional.

El título segundo define las prioridades y sus correspondientes estrategias y metas así:

- En el artículo quinto las Prioridades del Plan según el Programa de Gobierno son:
- a) Fortalecer la autorregulación ciudadana: Cultura ciudadana.
 - b) Prevenir y mitigar el deterioro de las condiciones ambientales: Medio Ambiente.
 - c) Recuperar los ambientes de ciudadanía: Espacio Público.
 - d) Impulsar el desarrollo humano y la convivencia: Progreso Social.
 - e) Mejorar la infraestructura material y la capacidad humana para hacer la ciudad más competitiva: Productividad Urbana.
 - f) Mejorar la calidad y la oportunidad de acción de la Administración Distrital y generar así credibilidad: Legitimidad Institucional.

En el capítulo segundo aparece el tema de Cultura Ciudadana como eje central del Plan, de la siguiente manera:

- El artículo sexto define cultura ciudadana como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.

- El artículo séptimo señala como estrategia para la cultura ciudadana: desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que incidan directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos, así como la forma de relacionarse entre ellos en cada entorno. Lo anterior, considerando que pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y respetar las reglas correspondientes. Asimismo, que apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común.

Esta estrategia comprende cuatro formas de acción:

- a) Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana.
- b) Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida actual y futura.
- c) Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura.
- d) Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la administración por parte de la ciudadanía.

El capítulo cuarto correspondiente al Progreso Social señala en el artículo treceavo como estrategia: contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social. Respecto a la inequidad en la distribución del ingreso menciona la utilización de subsidios a la demanda, temporales y focalizados, básicamente en vivienda, salud y educación. Lo anterior bajo la idea que la inversión social procura generar autonomía en las personas y en las comunidades.

Por su parte, el título tercero sobre Políticas sectoriales, menciona en el artículo 21º sobre protección Social, la promoción del bienestar de grupos poblacionales en condiciones materiales y sociales críticas, haciendo énfasis en acciones preventivas y de inclusión social mediante la participación activa en la familia y las instituciones públicas y privadas.

Tanto este Plan como “El Salto Social”, que lo enmarca a nivel nacional, según un estudio del DAPD, comparten propósitos comunes, lo cual resulta ser un beneficio para la sociedad en su conjunto y para Bogotá en cuanto a construcción de ciudadanía. “Es gratificante constatar que el “Salto Social” y “Formar Ciudad” tienen un propósito que supera los indicadores de crecimiento convencionales. La concepción global que inspira ambos planes tiene muchos puntos en común. Más que el crecimiento, lo que realmente importa es el desarrollo del ciudadano y el ejercicio pleno de la ciudadanía”. (González, 1995: 3).

La perspectiva de ciudadanía expresada en el Plan alude a la idea de “pertenecer” a la ciudad “respetando reglas” de convivencia para “usar bien la ciudad”, en beneficio de todos “especialmente los más débiles”. La primera prioridad y eje central del Plan es la “cultura ciudadana” entendida como “autoregulación ciudadana”, que permite la convivencia, el sentido de pertenencia, el respeto y el reconocimiento de derechos y deberes de los ciudadanos(as).

4.3.2 “Por la Bogotá que Queremos” (Enrique Peñalosa, 1998-2001)

Este plan es adoptado mediante el Acuerdo 06 de junio 8 de 1998. A continuación describo los elementos centrales del Plan.

- El artículo primero define el objetivo del Plan como generar 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. Se trata de proyectar y hacer viable a Bogotá para enfrentar los retos y aprovechar las posibilidades que impone una nueva era. La idea es trabajar con miras a mejorar significativamente la calidad de vida para presentes y futuras generaciones.

- El artículo segundo sobre la estructura del Plan considera siete prioridades que hacen parte del programa de gobierno. Para la atención de dichas prioridades se establecen estrategias y programas que serán desarrollados con una visión intersectorial desde cada una de las entidades distritales. Cada programa contempla las metas que permitirán identificar los cambios en la ciudad y el modo de vivir en ella.

El Plan incluye cinco proyectos prioritarios: el Sistema Integrado de Transporte Masivo, la construcción y mantenimiento de vías, el Banco de tierras, el Sistema Distrital de Parques y el Sistema Distrital de Bibliotecas. Por sus características y envergadura la ejecución de estos megaproyectos requiere concertar con otros niveles territoriales y el sector privado. Por lo tanto, es un esfuerzo especial de coordinación del gobierno distrital.

El título segundo está referido a las siete prioridades y sus correspondientes estrategias, programas y metas. Las prioridades son: desmarginalización (capítulo I), interacción social (capítulo II), ciudad a Escala Humana (capítulo III), movilidad (capítulo IV), Urbanismo y servicios (capítulo V), seguridad y convivencia (Capítulo VI) y eficiencia institucional (capítulo VII).

El título cuarto menciona como políticas sectoriales: La Educación, La Salud y el Bienestar, El Gobierno, La Vivienda y el Desarrollo Urbano, El Ambiente, La Cultura, La Recreación, Deporte y Comunicación, La Planeación y los Recursos Económicos, Los Servicios Públicos, El Transporte, Transito y Obras Viales, y El Concejo y los Organismos de control.

Finalmente, el título quinto corresponde a los procesos de coordinación y al plan de inversiones según las prioridades del Plan.

La perspectiva de ciudadanía en este Plan es un propósito fundamental para cambiar la “manera de vivir de los ciudadanos” de la capital. Ésta les aporta confianza para “construir”

el presente y el futuro de su ciudad; es decir, son ciudadanos en tanto construyen ciudad. De ahí que las prioridades del plan sean la construcción de la infraestructura de la ciudad (los megaproyectos), así como el sistema integrado de transporte, las vías de comunicación, el banco de tierras, los parques y las bibliotecas. Estas obras físicas para los ciudadanos de la mano de procesos sociales de “desmarginalización”, “interacción” y “ciudad a escala humana”, permiten la vivencia y el disfrute de la ciudad en el presente y el futuro.

4.3.3 “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Antanas Mockus Sivickas, 2001-2003)

Este Plan de desarrollo de la segunda administración del Alcalde Mockus, fue aprobado según Decreto 440 de junio 1º del 2001. A continuación se hace una descripción de sus aspectos principales.

- El artículo primero menciona como objetivo general avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente, justa y amable en la que se aprende a vivir en paz con conciencia y en la ley. Una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios, donde lo público es sagrado.

- El artículo segundo menciona como valores guía del Plan: el Respeto por las personas, la ley y lo público; la Vocación de servicio; la Honradez y la transparencia; la Firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; la Equidad y la Solidaridad.

- El artículo tercero señala como principios guía para las relaciones entre la Administración y las corporaciones de elección popular, los siguientes:

- a) Coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace.
- b) La descentralización como orientación de la gestión pública.

- c) Construcción de confianza con base en el respeto, la comunicación y la colaboración armónica guiada por el interés general y el entusiasmo compartido por los logros de la ciudad.
- d) Legitimidad respetando la separación de poderes y el voto en conciencia de los concejales.
- e) Avanzar a través del dialogo y no del conflicto, mediante una comunicación abierta. Ni se pide ni ofrece en privado lo que no se podrá pedir u ofrecer en público.
- f) Decidir con base en criterios objetivos y en espacios institucionalizados.
- g) Intercambiar información en forma clara y oportuna.
- h) Atender de manera igualitaria las necesidades ciudadanas como un reconocimiento de derechos y no como favores.
- i) Asumir el control político como oportunidad para desarrollar la discusión pública y la acción de los organismos de control.
- j) Aprender a reconocer mutua y oportunamente, aciertos, desaciertos, iniciativas y logros.

- El artículo cuarto menciona como políticas generales del Plan de Desarrollo: La ciudadanía y su participación, ejes de la gestión; La descentralización para orientar la gestión pública; y La administración Distrital como promotora de confianza en un entorno cada vez más abierto. Asimismo, se menciona que serán prioritarias inversiones con beneficios sociales y que la Administración y los programas del Distrito tendrán en cuenta los derechos de la niñez, la perspectiva de género y la inclusión de la mujer como gestora.

Por otra parte, los proyectos y los programas de las entidades del distrito serán adelantados de manera coordinada para potenciar los recursos, construir mayores niveles de eficiencia y desarrollar el tejido social. Asimismo, tendrán en cuenta la diversidad regional, étnica y cultural de los habitantes y las comunidades residentes en Bogotá. Respecto a la inversión sólo se hará previos estudios que consideren los costos generados, el mantenimiento y su operación.

El título segundo, en el artículo sexto señala como objetivos del Plan, el cual se articula a programas intersectoriales de acción pública y privada, los siguientes:

- a) Cultura Ciudadana: Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos.
- b) Productividad.
- c) Justicia Social.
- d) Educación.
- e) Ambiente.
- f) Familia y Niñez.
- g) Gestión Pública Admirable.

- El artículo octavo menciona como Políticas de Cultura Ciudadana:

- a) Reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar el saldo pedagógico cuando fuere necesario sancionar.
- b) Promover la autorregulación individual y social, así como los métodos pacíficos de abordaje de conflictos.
- c) Dar prioridad a proyectos acordes con objetivos del plan de desarrollo, dirigidos a grupos y personas de reciente inmigración a la ciudad y a comunidades dispuestas a adelantar procesos de cambio cultural.
- d) Ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática. Se crearán el Consejo Distrital y los Consejos Locales de Juventud y se promoverán las Asociaciones Juveniles.
- e) Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente de comunicación y convivencia.
- f) Desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular.

- El artículo décimo señala como Programas de Cultura Ciudadana: Apreciar las normas y admirar lo bueno, la Vida sagrada (propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad) y Aportar de buena gana. En este sentido, para propiciar cultura democrática se plantea desarrollar los siguientes programas: Procedimientos para decidir y Organizarse para influir y aprender.

De igual forma para propiciar la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos mediante el uso de los espacios públicos se desarrollará el programa: Comunicar vida y jugar limpio (fomentar arte cultura y esparcimiento en espacios públicos).

- El artículo onceavo sobre mecanismos Institucionales necesarios para la ejecución de Programas de Cultura Ciudadana, señala que las entidades Distritales coordinarán las acciones necesarias para modernizar los esquemas y procedimientos para el desarrollo eficiente de formas pacíficas de resolución de conflictos. Así, en aras de coordinar la ejecución, el seguimiento y la evaluación de posprogramas y proyectos de cultura ciudadana, se conformará el Comité de Cultura Ciudadana que contará con la Secretaría Técnica del Observatorio de Cultura Urbana y el apoyo de las entidades participantes.

La perspectiva de ciudadanía en esta segunda administración del alcalde Mockus continúa con la prioridad de los objetivos del plan sobre “cultura ciudadana”, entendida como cumplimiento voluntario de normas y autoregulación individual y social, con especial énfasis en la ciudad “construida colectivamente” y en los valores y principios que deben regir esta construcción. Aquí es novedoso el llamado al respeto por la ley y lo público, la vocación de servicio, la honradez y la armonía entre ley, moral y cultura. La ciudadanía y la participación son el eje central de la gestión en esta administración y los ciudadanos, como sujetos con valores y una moralidad que posibilita la construcción conjunta de la ciudad y de lo público, son el eje central del plan de desarrollo que busca construir una ciudad “incluyente y justa...para vivir en paz con la conciencia y con la ley”.

4.3.4 “Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso contra la Pobreza y la Exclusión” (Luis Eduardo Garzón. 2004-2008)

El acuerdo 119 de junio de 2004 adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá 2004-2008: “Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”. A continuación se describen los aspectos centrales del Plan.

- El artículo primero define el fundamento en términos de la construcción de condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales, y con énfasis en la búsqueda de la efectividad de los niveles básicos de tales derechos. Para avanzar en la garantía de los derechos humanos y disminuir las desigualdades injustas y evitables, en el marco del Estado Social de Derecho, el gobierno propiciará la creación y la redistribución de la riqueza; reconocerá las diferencias generacionales, étnicas, culturales, de género, de oportunidades y de capacidades; y hará de la calidad de vida el referente principal de la acción del Estado. En esta perspectiva, la gestión pública actuará de manera integrada y participativa, y comprometerá a la sociedad en la superación de la pobreza sobre la base de la corresponsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas.

- El artículo segundo menciona como objetivo general: 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 al 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.

- El artículo tercero expone como principios que guían el Plan: la Solidaridad, La Autonomía, la Diversidad, la Equidad, la Participación y la Probidad.

- El artículo cuarto sobre políticas generales del Plan de Desarrollo menciona que las directrices que regirán la gestión y la actuación pública son:

- a) Interacción social integral.
- b) Integración social.
- c) Intervención para la Equidad.
- d) Prevalencia de los derechos de las niñas y de los niños.
- e) Mujer y Géneros.
- f) Juventud.
- g) Cambio cultural.
- h) Participación para la decisión.
- i) Control social y rendición de cuentas.
- j) Seguridad alimentaria.
- k) Integración territorial para la sostenibilidad.
- l) Generación de riqueza colectiva.
- m) Empleo e ingresos.
- n) Integración internacional.

Asimismo, dentro de los programas de los ejes estructurales del Plan se encuentran:

Eje Social

- Bogotá Sin Hambre.
- Más y Mejor Educación para Todos y Todas.
- Salud para la Vida Digna.
- Restablecimiento de Derechos e Inclusión Social.
- Cero tolerancia con el trabajo, el maltrato y la explotación infantil.
- Bogotá con igualdad de Oportunidades para las Mujeres.

- Capacidades y Oportunidades para la generación de ingresos y empleo.
- Escuela, Ciudad y Ciudadanía. Escuela: La Ciudad como escenario de Formación y Aprendizaje,
- Cultura para la Inclusión Social.
- Recreación y Deporte para Todos y Todas.

Eje Urbano Regional

- Habitat desde los Barrios y las UPZ.
- Redes descentralizadas Distritales.
- Sostenibilidad Urbano-Rural.
- Región Integrada para el Desarrollo.
- Bogotá productiva.

Eje de Reconciliación

- Gestión Pacífica de Conflictos.
- Derechos Humanos para Todos y Todas.
- Atención a Población en condiciones de desplazamiento, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia.
- Sistema de Justicia del Distrito.
- Comunicación para la movilización social y la reconciliación.
- Atención integral de violencia, delincuencia y orden público.
- Resistencia civil y no violenta.
- Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos.
- Participación para la decisión.
- Comunicación para la participación.
- Control social a la Gestión Pública.
- Obras con Participación Ciudadana.
- Gobernabilidad y Administración territorial de la Ciudad.
- Inclusión Económica y Desarrollo Empresarial Sectorial.

En la perspectiva de Ciudadanía este plan prioriza el tema de los “derechos humanos integrales”; es decir, se compromete con el desarrollo del Estado Social de Derecho promulgado en la Constitución de 1991. Su compromiso central es “superar la pobreza”, y por ello le preocupa la creación y redistribución de la riqueza como forma de garantizar derechos y construir colectiva y progresivamente la ciudad. Asimismo, como principios básicos prioritarios considera: la solidaridad, la autonomía y la diversidad. En este sentido, los y las ciudadanas y la ciudadanía se entienden como el ejercicio de los derechos humanos integrales definidos nacional e internacionalmente.

A partir de las distintas perspectivas del pensamiento presentadas –liberal, comunitarista y republicana-, recojo tres postulados que considero centrales y que pueden ubicarse en una o varias corrientes de pensamiento, advirtiendo diferencias en las justificaciones y las tradiciones de pensamiento.

Este es el caso de la categoría denominada deberes morales e idea de justicia. Si bien el concepto de “deber moral” aparece en mayor medida en los pensamientos republicano y comunitarista, no se niega en el pensamiento liberal. Asimismo, la idea de justicia es considerada por las tres corrientes de pensamiento, aunque con explicaciones distintas. Frente al tema de mi interés, recojo la idea de justicia de estas tradiciones de pensamiento que hace referencia a la equidad, contrario a la desigualdad social. Si bien, estas perspectivas enuncian pero no coinciden en una idea de justicia, considero que el concepto alude al principio y mecanismo social por el cual pueden y deben superarse niveles de desigualdad social y de pobreza, es decir la justicia como redistribución social de la riqueza.

Alicia Puyana y Guillermo Farfán desarrollan una exposición sobre política social y su impacto sobre la pobreza en América Latina durante la década de los noventa. El estudio hace referencia a la marginalidad, la exclusión social y la vulnerabilidad, conceptos utilizados por la academia y los políticos a la hora de formular política social. Los autores

precisan que: “la marginalidad se refería a la falta de contacto con los sistemas de bienestar social y la regulación gubernamental... la exclusión social se enfoca en las formas en que el contacto con las instituciones públicas procede para excluir a los pobres... asociada a una serie de conceptos que se enfocan tanto en el potencial de cambio entre los pobres como en los límites impuestos sobre ese potencial y su entorno... El concepto de vulnerabilidad enfatiza la falta de control sobre las fuerzas que afectan la vida de cada uno... por ende, este concepto se refiere al grado de riesgo que la gente tiene de caer en la pobreza. La vulnerabilidad junto con el concepto de exclusión social, identifica los riesgos asociados con el desarrollo y la modernidad”. (Puyana. 2003:124,125).

Con el panorama de pobreza generalizada en América Latina (desigualdad, exclusión social y falta de solidaridad, entendida como ausencia de redes sociales o redes debilitadas que ayudan a “soportar” avatares cotidianos de la vida) es urgente crear o recuperar redes sociales y el sentido de la solidaridad. Es decir, procurar principios éticos para la acción social que superen la situación altamente individualizada y de competencia egoísta. En esta dirección de pensamiento, la población excluida -no marginada- en tanto portadora de potencial para cambiar de estatus, puede adquirir la condición de ciudadanía con el concurso de la política social que señala la institucionalidad bajo propósito.

En los planes de desarrollo para Bogotá mencionados anteriormente, pueden identificarse principios rectores como la población prioritaria, así como los intereses centrales en cuanto a “construir ciudadanía” y superar problemas de pobreza en la capital mediante la intervención en determinados sectores. Antes de referirnos a estos postulados en los planes de desarrollo citados, cabe anotar a grandes rasgos, los indicadores sociales en Bogotá durante la última década.

4.4 Perspectivas de ciudadanía en los planes de desarrollo de Bogotá

En este apartado el interés es hacer una lectura de filosofía política desde las distintas perspectivas de ciudadanía mencionadas en los planes de desarrollo presentados. Particularmente, desde las categorías analíticas de pertenencia, derechos y status de legalidad, y 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 en particular, un Estado Social de Derecho – el caso colombiano- en el que la ciudad es pieza fundamental.

Asimismo, en estos planes evidenciamos los grupos poblacionales y los sectores de atención prioritaria de la política distrital, que en últimas dan cuenta de la forma como se entiende la ciudadanía en Bogotá y quiénes son los(as) portadores(as) de esta condición. Esta noción de ciudadanía puede mostrar el presente y el futuro de la ciudad, es decir la “orientación” que se está dando en términos de política y construcción de ciudadanía, aún teniendo en cuenta que las últimas administraciones tienen diferentes filiaciones político-partidistas, pero que este mismo hecho constituye un elemento interesante para el análisis político, ya que sobre estas diferencias hay planteamientos coincidentes que “avanzan” “recogiendo” planteamientos unos de otros. Aspecto que considero vital para pensar una ciudad viable y democrática.

4.4.1 Pertenencia a un Estado o una comunidad

En los Planes de desarrollo de las distintas administraciones encontramos que lo correspondiente a 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 de Peñalosa, coinciden en una perspectiva comunitarista y republicana, en tanto se hace referencia a la pertenencia a la ciudad como necesidad de conocer “su contexto” y “respetar sus reglas”. En los planes de

ambas administraciones se visualiza la necesidad de un ciudadano “virtuoso” que pertenezca y “use” la ciudad “valorándola”, “respetando su ordenamiento”, su “patrimonio común” y construyendo futuro en la ciudad donde “lo público es sagrado”.

Sólo en el plan de desarrollo que lidera la administración Garzón aparece la noción del Estado y el ejercicio de derechos como fundamento del plan. En este ejercicio “efectivo” de derechos humanos (una visión más liberal que las anteriores, aún más que la del Alcalde de filiación liberal, Enrique Peñalosa), los ciudadanos pertenecen a la ciudad y al Estado colombiano; hecho que implica estar comprometidos tanto con la “construcción colectiva” de la ciudad como con el desarrollo del Estado Social de Derecho; es decir, una ciudad “integrada a la nación”.

4.4.2 Estatuto de Legalidad y Ejercicio de Derechos

En este tema todos los planes de desarrollo estudiados reconocen la necesidad de garantizar derechos, aunque con distintos énfasis (el que mayormente 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; 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.

4.4.3 Los deberes morales y la idea de justicia

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

La primera administración Mockus presenta especial interés por el tema de la “formación ciudadana”, alude al comportamiento de los ciudadanos en la ciudad y a la necesidad de “usar bien su ciudad”; prioriza la cultura ciudadana, siendo este el eje central del plan. La segunda administración busca “avanzar” en la construcción “colectiva” de una ciudad “incluyente y justa”, con los temas de la ciudadanía y la participación como prioritarios; llama 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* busca una ciudad “incluyente y justa”, construida “colectivamente para vivir en paz con la conciencia y con la ley”. Este plan hace énfasis en los valores de la denominada “civilidad” o las “virtudes cívicas” como el diálogo, la comunicación abierta, la autorregulación individual y colectiva (la idea de autogobierno para los republicanos), y la idea de justicia que plantea “atender de manera igualitaria” a los más necesitados.

Al respecto, el Plan “Por la Bogotá que Queremos” de Peñalosa, concibe a los ciudadanos “capaces” de construir su futuro, como posibilidad de proyectar la ciudad (este planteamiento coincide con el plan nacional de desarrollo: “Cambio para Construir la Paz” y los retos que implica generar cambios y el “modo de vivir en ella”. De esta forma, se

propone promover “un cambio profundo” en la manera de vivir para que la ciudad pueda 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, son 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. El plan menciona el tema de “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 la público), entre otros. En cuanto al tema de justicia, el énfasis está en garantizar “derechos humanos”, “disminuir desigualdades” y “redistribuir riqueza”. El ejercicio de la ciudadanía -de mujeres y hombres- es entendido como ejercicio de derechos y los “valores” recaen sobre el Estado, a quien 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, quien tiene las mayores responsabilidades para ser efectivo como Estado Social de Derecho.

En síntesis podemos decir que:

a) Los Planes Distritales de Desarrollo de las administraciones estudiadas, muestran un enfoque de política social que no va en contravía con el enfoque general planteado al país (y en general al contexto latinoamericano), el cual tiene que ver con la focalización, subsidios a la demanda, “asistencia” social y participación social en la formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos sociales desde enfoques administrativos de delegación de funciones del orden distrital al orden local³¹ y de coordinación interinstitucional para atender poblaciones y sectores sociales.

□

³¹ Bogotá cuenta administrativamente con 20 localidades, las cuales deben presentar un Plan Local de Desarrollo liderado por los Alcaldes locales y las Juntas Administradoras Locales. Este Plan debe estar en concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo en cada período de gobierno.

b) Desde las distintas perspectivas teóricas de ciudadanía podemos decir que las administraciones de Peñalosa y las dos de Mockus presentan un enfoque de deberes y responsabilidades ciudadanas más que de derechos, o mejor, priorizan esta mirada sobre la ciudadanía. “A pesar de diferencias en ideas, visiones y formas de gestión, los alcaldes Mockus y Peñalosa contribuyeron conjuntamente, en una lógica de “continuidad constructiva”, a imponer un nuevo estilo de administrar los asuntos públicos....Con un énfasis distinto pero complementario, el alcalde Mockus se preocupó por la “reconstrucción de ciudadanía”, mientras que Peñalosa, sin descuidar este aspecto, se centró en la “reconstrucción de ciudad”. (Martín y Ceballos, 2004; 146). Si bien para las administraciones Mockus y Peñalosa “la ciudadanía” y los procesos participativos fueron centrales en sus administraciones, la administración del Alcalde Peñalosa le imprime más el carácter de construcción física de la ciudad, de embellecimiento de la misma . Para la administración Garzón el tema de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas es la prioridad, sobre el tema de responsabilidades de estos para con la ciudad no hay mayor desarrollo.

c) La alcaldía Mockus está más ubicada en la perspectiva comunitarista por el llamado a la “virtud” de los individuos en la comunidad, la sociedad. Por su parte, Garzón está en la perspectiva liberal por el llamado a los derechos que debe hacer cumplir el Estado y desde los cuales tiene sentido su existencia.

d) En el plan de desarrollo de Peñalosa no se “lee” claramente una perspectiva teórica de las corrientes estudiadas, en tanto no hay énfasis en derechos, deberes ni virtudes cívicas o algo como una moral social. Estaría ubicado en una perspectiva teórica intermedia, sin ser un pensamiento republicano ya que no muestra interés especial en la organización social y la sociedad civil, entre el ejercicio de derechos y de responsabilidades de los ciudadanos. El énfasis de esta administración es la construcción de ciudad por parte de los y las ciudadanos, más que la construcción de ciudadanía, entendida como los individuos que habitan y construyen “responsablemente” su ciudad para el presente y el futuro.

e) Teóricamente no es claro en orden de importancia, si están primero los derechos o los deberes de los ciudadanos y ciudadanas en una sociedad. Este “orden” está dado más por la perspectiva en que nos ubiquemos respecto al tema de ciudadanía. Sin embargo, considero que para el caso de Bogotá, como para el resto del país, luego de años de exclusión y de miseria, la gente necesita sentirse reconocida, nombrada, valorada como principio para acceder a una vida digna. La población más 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 atender con urgencia los derechos de los individuos y las comunidades, sin olvidar que éstos también son responsables de la construcción de ciudad y de un orden social en donde la vida diaria se vive con dignidad. El ejercicio de derechos debe ir aparejado con el de responsabilidades sociales e individuales, sobre todo aquellas que hacen referencia a la vida en comunidad, al respeto y el amor por la vida individual y colectiva.

f) El análisis de los planes de desarrollo de estas administraciones, junto con los indicadores sociales de Bogotá para la última década, muestra que la sociedad bogotana (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 nuevos aspectos en los planes, programas y proyectos que incorporan nociones de derechos, inclusión social, equidad social, respeto a las diferencias de género, generación y etnia, así como respeto a la vida y a las normas de convivencia como valores éticos fundamentales. Esto no significa que la ciudad haya superado problemas de pobreza, de inequidad o exclusión social, económica o cultural; sino que las últimas administraciones evidencian, aunque con tímidos avances, voluntad política (aún desde distintas corrientes político partidistas y distintas posturas filosóficas e intelectuales) para construir un orden social y una ciudad justa y equitativa, en donde los ciudadanos y ciudadanas se entienden como sujetos políticos de derechos y puedan contribuir desde su conciencia y actuar ético, con el objetivo de crear una ciudad equitativa y humana en Bogotá.

5. CONCLUSIONES

Desde la filosofía política considero fundamental para el análisis del tema de la ciudadanía las siguientes categorías que han sido definidas y defendidas por las distintas tradiciones de pensamiento presentadas (comunitarista, liberal y republicana): *Pertenencia, Derechos, Deberes Morales y Justicia*. Éstas son, desde mi perspectiva, las que definen por un lado, al ciudadano y ciudadana como sujeto autónomo y comprometido consigo mismo y con su medio (su contexto) y por otro, al Estado como representante de la institucionalidad y responsable de hacer efectivo el “pacto social” sobre el que se soporta su legitimidad.

Para su desarrollo integral y lograr una vida digna, los individuos necesitan saberse pertenecientes y reconocidos. Esto mediante el ejercicio de sus derechos y el reconocimiento de sus deberes -en la forma de “virtudes”- con su comunidad (su localidad, su ciudad, su país), el respeto a la diferencia y la participación deliberante y activa en la construcción social. El Estado, por su parte, como organización social y expresión del “pacto” debe consignar entre sus postulados de acción los principios de derechos y deberes que dan sustento a una noción de justicia que no privilegie al individuo sobre la comunidad ni tampoco a ésta sobre el individuo (sus intereses e ideales). Debe ser una institucionalidad que genera “confianza” a sus “asociados”, en tanto recoja sus intereses y sea responsable de promover políticas que apunten a las promesas de “libertad, igualdad y fraternidad” del Estado democrático.

En las últimas décadas, las administraciones distritales en Bogotá presentaron propuestas desde filiaciones político-partidistas y filosóficas divergentes³², pero todas han logrado

□

³² Antanas Mockus tiene formación intelectual y ejerce como académico. El partido que representa es de corte independiente y se denomina “Partido Visionario”. Enrique Peñalosa es representante del partido liberal colombiano; y Luis Eduardo Garzón tiene formación en la izquierda democrática y cuenta con experiencia en el movimiento sindical y social del país.

integrar las nociones de derechos, deberes morales y “virtudes”, dando un acento particular a estos aspectos.

La administración del alcalde Mockus pone el énfasis en los “deberes morales” como la necesidad de construir “cultura ciudadana” y en los “valores” (especialmente en su segunda administración “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”). La administración del alcalde Peñalosa se concentra en la infraestructura de la ciudad, la puesta en marcha de “megaproyectos” que organizan y “embellecen” la ciudad con el propósito de proyectarla al futuro y convertirla en una metrópolis. El alcalde Garzón enfoca su propuesta en el ejercicio de derechos, especialmente, por parte de los más necesitados. Es decir, su prioridad es la “inclusión social”.

Sin embargo, la ruta para construir una “cultura ciudadana” entendida como la definición y respeto de normas de convivencia mediante un ejercicio conciente y autónomo como se ha formulado en los últimos gobiernos, ha dejado de lado una tarea primordial que consiste en superar los enormes niveles de desigualdad e inequidad socio-económica. Así, mientras en Bogotá continúen viviendo personas en condiciones de extrema pobreza, será difícil acceder a una ciudad en donde todos y todas tengamos cabida, viviendo y construyendo en equidad y respetando las normas.

En perspectiva, una propuesta como la del alcalde Mockus soportada en valores, “arrojada” y de avanzada (que demostró ser viable en sus dos administraciones) para este contexto, puede ser insostenible en el tiempo si no toma en cuenta aspectos de otras propuestas - como la del alcalde Garzón- como los diagnósticos de exclusión en aras de generar equidad y hacer efectivo el respeto y ejercicio de los derechos humanos. Esto significa para las próximas administraciones de Bogotá (o de cualquier otra ciudad latinoamericana en condiciones similares), formular una política pública y social que se corresponda con el ejercicio de los derechos humanos en dirección de superar la exclusión y la pobreza, y con el postulado de valores. Una administración que no privilegie derechos sobre la

“excepción” de responsabilidades a algunos por su condición social ni promueva deberes sobre el ejercicio de derechos como reconocimiento de que la moralidad y las “virtudes” se soportan también en las condiciones materiales de vida. Las sociedades actuales deben ser “construidas” con sujetos íntegros y ciudades bellas mediante la organización y haciendo evidente que es posible la justicia social en el pacto de convivencia.

Desde el plan “Formar Ciudad” hasta el plan “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” se “avanza” en la dirección de designar responsabilidades a los individuos que habitan la ciudad. Asimismo, se insiste en la “formación ciudadana” para potenciar las capacidades de los ciudadanos y las ciudadanas y hacer viable la ciudad “incluyente y justa” y proyectarla al futuro. El último plan “Bogotá Sin Indiferencia” no designa responsabilidades de manera exclusiva, a los sujetos, sino que se alude a la “corresponsabilidad” con el Estado, que estaría a cargo de generar inclusión y promover la justicia social. Esto, que parece un “retroceso” desde la perspectiva de la “formación ciudadana”, puede entenderse si se considera que Bogotá -como cualquier otra ciudad del mundo en desarrollo- debe atender problemas urgentes relacionados con enormes desigualdades sociales en la población y la imposibilidad de ejercer sus derechos. Esto significa, contribuir para que gran parte de la población acceda a niveles básicos de vida digna, sin abandonar la tarea de contribuir a la “formación” de ciudadanos que construyan colectivamente la ciudad.

De esta forma, se perfila un cuestionamiento sobre la primacía del *Derecho o el Deber Moral*, que desde mi perspectiva, aún no ha sido suficientemente argumentado desde el punto de vista filosófico de liberales y comunitaristas, quienes anteponen derechos o deberes o la preeminencia del Estado o la comunidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía. El pensamiento republicano si bien se ubica en un lugar intermedio y da mayor relevancia a la sociedad civil, “quita” responsabilidades al Estado y a los individuos en el ejercicio de generar ciudadanía. Sin embargo, ha de buscarse por estas vías las explicaciones filosóficas sobre ciudadanía que recojan desde los lazos sociales y la construcción de comunidad y sociedad civil; sin olvidar que el ciudadano o ciudadana es

un sujeto de derechos y de responsabilidades para con un proyecto de sociedad y de Estado construido colectivamente.

En trabajos posteriores sería pertinente evaluar los alcances de los postulados de los planes de desarrollo estudiados en relación con el tema de “construcción de ciudadanía”, a partir de los cuales se formulan las políticas públicas y sociales para la ciudad. Sólo una evaluación rigurosa en este sentido señalará lo que se debe priorizar a la hora de plantear “la construcción de ciudadanía” en Bogotá, ya sea el ejercicio de derechos o el ejercicio de deberes, siempre en la perspectiva de hacer realidad el Estado Social de Derecho en Colombia y en particular, en la capital.

BIBLIOGRAFÍA

ACUERDO Numero 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”.

ALVAREZ, 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, Idánez María José (Directores). “La Política de Bienestar Social. Tendencias, Problemas y Enfoques Actuales”, Naciones Unidas Editorial Lumen, Argentina, 1995.

ARBOS, Xavier y GINER, Salvador. “La Gobernabilidad: Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial”. Siglo XXI Editores S.A., España, 2002.

AREND, Lijphart. “Modelos de Democracia”. Editorial Ariel S.A Barcelona, 2000.

BALLEN, Rafael. “Ilegitimidad del Estado”. Editorial Carrera 7ª Bogotá, 2002.

BARBER R., Benjamín. “Un Lugar para Todos. Cómo Fortalecer la Democracia y la Sociedad Civil”, Traducción de Carlos Ossés, Paidós, 2000.

BARCENA, Fernando. “El Oficio de la Ciudadanía”, Paidós, Barcelona, 1997.

BETEGON J. y DE PARAMO J.R. “Derecho y Moral”. Editores Ariel, 1990.

CALDERON, Fernando, HOPENHAYN, Martín y OTTONE, Ernesto. “Esa Esquiva Modernidad. Desarrollo Ciudadanía y Cultura en América Latina y el Caribe”. Unesco Editorial Nueva Sociedad, 1994.

CASTRO CASTRO, Jaime. “Descentralizar para Pacificar”, Ediciones Ariel, 1998.

CESPEDES RODRIGUEZ, Abel. “Estado Social de Derecho y Neoliberalismo” en: Revista Foro No. 20 de Mayo de 1993.

CORREDOR MARTINEZ, Consuelo. “La Política Social en el Plan de Desarrollo” en: Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia, Volumen 18, Número 30, primer semestre de 1999.

CORTINA, Adela. “Ciudadanos del Mundo. Hacia una Teoría de la Ciudadanía”. Alianza Editorial, Madrid, 1997.

CORTES GUARDADO, Marco Antonio. “Debate Moral y Ciudadanía”, La Colección de Babel 20. Universidad de Guadalajara, México, s.f.

CORTES, Francisco (Edición). “Liberalismo y Comunitarismo. Derechos Humanos y Democracia”. Colciencias, Ediciones Alfonso el Magnánim, 1996.

COMUNIDAD ANDINA, SECRETARIA GENERAL. “Documento Estadístico”. SG /059 7 de abril de 2003.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. “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.

DAVILA, 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: Ronald Dworkin “La Comunidad Liberal”, Estudio preliminar por Daniel Bonilla e Isabel cristina Jaramillo. Universidad de Los Andes. Siglo del Hombre Editores, 1996.

EL ESPECTADOR. Periódico Semanal, Bogotá, 27 de mayo de 2006.

EL TIEMPO. Diario, Bogotá, 24 de junio de 2006.

ESTATUTO ORGÁNICO para Santa Fé de Bogotá, 1993.

FLEURY, Sonia. “Estado Sin Ciudadanos, Seguridad social en América Latina”, Lugar Editorial, 1997.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. “Ciudadanía. Lo Público. Democracia”. Impresión LitoCencoa, Bogotá, 2000.

GARCÍA, Soledad y STEVEN, Lukes (Compiladores). “Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación”, Siglo XXI Editores, España, 1999.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. “Política Social e Indicadores en Colombia: Una Evaluación”, en Investigación y Desarrollo, Vol. 8, No. 3, Diciembre 2000. Publicación en Edición de www.univerciudad.net.

GONZÁLEZ, Jorge Iván y FRESNEDA, Oscar (Coordinadores). “Evolución de los Principales Indicadores Sociales de Bogotá 1990-2003”. CID, Universidad Nacional de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004.

GRAMSCI, Antonio. “La Política y el Estado Moderno”, Planeta Agostini, 1993.

HABERMAS, Jurge. “Reconciliación Mediante el Uso Público de la Razón” en: Debate Sobre el Liberalismo Político, Ediciones Paidós, 1998.

..... “La Constelación Posnacional”. Ediciones Paidós, 2000.

HERNÁNDEZ, Andrés (Compilador). “Republicanismo Contemporáneo”, Siglo del Hombre Editores. CIDER, Universidad de los Andes, 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.

..... “Justicia y Racionalidad. Conceptos y Contextos”, Ediciones Internacionales Universitarias, Esunsa S.A. Barcelona, 1994.

MADRIÑAN, Ramón Eduardo. “El Estado Social de Derecho”. Ediciones Jurídicas, 1997.

PÉREZ LEDESMA, Manuel (Compilador). “Ciudadanía y Democracia”, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2000.

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 1994-1998 “El Salto Social”. Departamento Nacional de Planeación, 1994.

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 1998-2002 “Cambio Para Construir la Paz”. Departamento Nacional de Planeación, 1998.

PLAN DE DESARROLLO NACIONAL 2002-2006 “Hacia Un Estado Comunitario”. Departamento Nacional de Planeación, 2002.

PUYANA, Alicia y FARFAN, Guillermo (Coordinadores). “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.

REQUEJO, Ferran. “Democracia y Pluralismo Nacional”, Ariel Ciencia Política, 2002.

ROJAS TRUJILLO, Guillermo. “Formación de Ciudadanos para el Nuevo Milenio”, Cuadernos de Investigación Universidad Distrital, Bogotá, 2003.

SAGASTI, Francisco, IGUINIZ y SHUULDT Jurgen. Agenda Perú “Equidad, Integración Social y desarrollo. Hacia un Nuevo Enfoque para la Política Social en América Latina”, Universidad del Pacífico, 1999.

SARMIENTO ANZOLA, Libardo. “Utopía y Sociedad. Una Propuesta para el Próximo Milenio”, Fescol, Colombia, 1996.

..... “La Situación Social de los Colombianos” en: Síntesis 99 Anuario Social, Político y Económico de Colombia. TM Editores. Luis Alberto Restrepo Moreno, Coordinador Académico y Editorial, 1999.

..... “Campaña Viva La Ciudadanía. Los Derechos Sociales en la Nueva Constitución Política de Colombia”. Fundación Social, 1992.

THIEBAUT, Carlos. “Vindicación del Ciudadano. Un Sujeto Reflexivo en una Sociedad Compleja”, Paidós, España, 1998.

VAN PARIJS, Philippe. “¿Qué es una Sociedad Justa? Traducción de Clara Slavutzky, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina, 1992.