

Capítulo 3. Sustento teórico del espacio público y la cultura ciudadana

En este apartado se presentará la fundamentación teórica empleada como sustento de la investigación. Para este propósito se hizo una revisión de conceptos como el de *política pública*, el *espacio público* y la *cultura ciudadana*. Adicionalmente, se presenta un acercamiento conceptual a la teoría institucional y su relación con la representación de *espacio público*, *cultura ciudadana*, la incidencia de las instituciones en las *políticas públicas* y en la *visión que el ciudadano* y la *administración pública* tienen de todo ello.

Por todo lo anterior, en primer lugar, se presenta la aproximación conceptual a la teoría institucional. Para cumplir con ello, se usará principalmente lo dicho por Thorstein Veblen interpretado por Ekelund & Herbert (1991) y Acosta, Rodríguez, & Londoño-Cardozo (2018), lo argumentado por Castoriadis (2013), por Tello-Castrillón (2009) y por Douglass North (1984, 1992, 2006), entre otros. En segundo lugar, se abordan los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la constitución y la ley; posteriormente en tercer lugar, se discutirá el concepto de la política pública y el empoderamiento de la ciudadanía. En este propósito se presentan los saberes cívicos y su relación con la innovación en la gestión pública; en cuarto lugar, se analizará conceptualmente al *espacio público* desde diferentes referentes para finalmente discutir acerca de la cultura ciudadana.

Las instituciones y su incidencia en el tejido social

En Colombia existe la tendencia a llamar institución a cualquier cosa, normalmente entidades estatales, con lo que se ignora el verdadero trasfondo de este concepto implícito en toda la vida humana. Tal como dijo González, al hablar de instituciones no se hace referencia a cosas en sí; referido al caso de edificios ministeriales o entidades. Por el contrario, las instituciones son “formaciones imaginarias complejas” (González, 2018, p. 66). Estas formaciones imaginarias están implícitas en todas las actividades y acciones humanas hasta el punto en que los *conceptos* mismos de sociedad, de ley², de democracia o de familia son considerados y aceptados como instituciones en sí. Por esta razón es necesario definir el concepto de institución y resaltar su importancia para el estudio de las políticas públicas, el espacio público y la cultura ciudadana.

El concepto de institución

Las *instituciones* son un *extraorgano* con el que el ser humano puede crear diferentes modos de conducta dentro de los cuales selecciona ciertas variables para convertirlas en modelos de conducta aprobados por la sociedad; su uso crea recompensas (González, 2018). Estas recompensas, según González, liberan a las personas de la toma excesiva de decisiones y constituyen una guía frente a las diversas excitaciones a las que están sometidas. Sin embargo, es necesario ahondar más en la ontología misma de las instituciones.

El primer referente que se puede nombrar respecto a las *instituciones* es Veblen. Para este autor, reconocido como el primer institucionalista

2 Aquí se hace referencia al concepto y su aceptación como tal por parte de las personas, no del objeto o acto llamado ley.

de Estados Unidos, en la sociedad, especialmente lo referido a los temas económicos, las instituciones son “las maneras de hacer las cosas, modos de pensar sobre las cosas” (Ekelund & Hébert, 1991, p. 483). Las *instituciones*, entonces, son una preconcepción de las personas hacia una situación específica.

North, por su parte, consideró que las “*instituciones* son las reglas de juego en una sociedad” (2006, p. 13). Para este autor, las *instituciones* son ideadas por el hombre y juegan el papel de limitantes en la interacción entre personas. En general, las *instituciones* reducen la incertidumbre de las personas y proporcionan un soporte a su cotidianidad.

Las *instituciones* están completamente relacionadas con las formas de pensar, de actuar y con las tradiciones y la cultura de las personas (North, 1984, 1992, 2006). Por lo anterior, es posible que estas cambien de un Estado a otro. Las *instituciones* pueden ser formales o informales.

Las *instituciones* se pueden crear, como el caso de las leyes o las constituciones políticas, o pueden surgir de forma espontánea como en el caso del derecho consuetudinario (North, 2006) o la forma en que determinada comunidad realiza o reacciona frente a diferentes situaciones. En este sentido Tello-Castrillón consideró que las *instituciones* tienen un origen que por una parte es premeditado, cargado de racionalidad, y por otra involuntario y casi espontáneo (Tello-Castrillón, 2009, p. 16). Sin embargo, aunque las instituciones según North pueden ser clasificadas en formales o informales, una diferenciación más precisa fue ofrecida por Veblen.

Para Veblen, es posible distinguir dos tipos de instituciones que rigen el sistema económico que, a partir de la aparición de la postura neoinstitucionalista, se pueden extrapolar a la sociedad: i) las *instituciones ceremoniales* y ii) las *instituciones tecnológicas* (Acosta et al., 2018; Ekelund & Hébert, 1991). Las primeras se refieren,

principalmente a las costumbres, modos de ser y de hacer las cosas, entre otros aspectos que podrían ser tratados como tradicionales. Las segundas se refieren a la tecnología, entendida como un sistema tecnológico hegemónico, por ejemplo, la capacidad de explotar económicamente la tierra o a la capacidad de cambiar la realidad.

La interacción entre estos dos tipos de *instituciones* da como resultado la evolución o el cambio de las mismas *instituciones* y por consiguiente el cambio en la sociedad. A continuación, se explica esto con mayor profundidad.

El cambio institucional

El cambio en las instituciones tiene ciertas dinámicas que deben entenderse para comprender las transformaciones con que la sociedad afronta las adversidades y para entender los cambios en la sociedad misma. En este sentido, Veblen argumentó que la interacción entre los dos tipos de instituciones con el tiempo conlleva a la transformación de la sociedad (Ekelund & Hébert, 1991). Sin embargo, este cambio tiene ciertas dinámicas y consecuencias que van más allá de lo aportado por este autor de la teoría institucionalista clásica; también conocido como viejo institucionalismo. Aun así, la dinámica descrita por él es importante para el entendimiento total del proceso.

Para Veblen, las *instituciones tecnológicas* tienen una dinámica cambiante más ágil que las *instituciones ceremoniales*; sin embargo esto es un proceso continuo (Acosta, 2020; Acosta et al., 2018, p. 178; Ekelund & Hébert, 1991, p. 487). Las instituciones ceremoniales cambian más lentamente que las tecnológicas con lo que se frena la aparición o aceptación de las segundas. En este sentido, para Veblen el cambio económico y social está dado por la interacción

institucional (Ekelund & Hébert, 1991). Un ejemplo moderno de esta situación fue expuesto por Acosta (2017, 2020) y Acosta et al. (2020). Se trata del caso de Uber y los taxis tradicionales.

Una nueva institución tecnológica, Uber, aparece gracias a la acción de las TICS en el marco del nuevo paradigma de la *Economía colaborativa* (Acosta et al., 2020, 2020; Ospina Díaz et al., 2019). Además, llega como una alternativa para la movilidad de las personas frente al sistema de transporte tradicional. Este sistema, aun no es aceptado y su implementación está llena de controversias sociales, económicas y políticas dado el choque con la *institución ceremonial* que dicta como debe ser el transporte de las personas (Acosta, 2017, 2020; Acosta et al., 2020; Ospina Díaz et al., 2019). Sin embargo, en muchas latitudes esta actividad es regulada y aceptada por las personas como una *nueva institución* respecto a la forma de movilizarse de las personas en las ciudades.

Es aquí donde el concepto introducido por North, respecto a las instituciones formales e informales toma cabida. En el proceso de cambio, North distinguió limitaciones formales e informales (North, 2006, p. 17). Para él, las primeras pueden cambiar de la noche a la mañana a partir de los cambios en las posturas políticas y judiciales, mientras que las segundas, más relacionadas con la cultura y las costumbres, son “mucho más resistentes e impenetrables a las políticas deliberadas” (2006, p. 17). Sin embargo, para resolver enigmas a cerca del estancamiento a largo plazo de algunas sociedades es necesario analizar la interacción *organismos e instituciones*.

La interacción entre las *instituciones* y los *organismos* direcciona el cambio institucional (North, 1984, 1992, 2006). Los organismos pueden ser entendidos como las *organizaciones*³. Estos hechos sociales aparecen para

3 Se entiende a la organización como el ente social que fue creado para transformar la realidad a partir de la manipulación de los recursos disponibles (Dávila, 2001; Tello-Castrillón, 2009, 2018) que tiene tendencias isomórficas

aprovechar las oportunidades existente en la sociedad (North, 2006, p. 18) y mientras evolucionan, interaccionan alteran a las *instituciones*.

Es así como la fortaleza de las *instituciones* y su interacción con las *organizaciones* y el *entramado institucional*, precisa del cambio a través de la percepción de las personas que lideran las *organizaciones* acerca del beneficio redituable que puedan obtener para sus intereses. Estos intereses pueden ser privados, o públicos; caso de las leyes para el caso de las *instituciones formales* (North, 2006). Las *instituciones informales* están sujetas al mismo principio, sin embargo, su cambio se da a través de la interacción con organizaciones de mayor categoría como la sociedad misma; depende de otros factores como la región o las características sociales de las personas. Las *instituciones informales* hacen parte en su mayoría del imaginario colectivo.

El imaginario social, la sociedad, las leyes y las políticas públicas

Aunque se considera que las *instituciones* son las reglas de juego de la sociedad, algunos neoinstitucionalistas consideran que la sociedad en sí misma es una *institución* y una *organización* a la vez. La sociedad es una institución que conforma el imaginario social (González, 2018, p. 72). La institución es parte de lo simbólico de la sociedad y consiste en la aleación entre los símbolos y los significados (Castoriadis, 2013, p. 187). En este sentido, los símbolos y los significantes conforman las representaciones que las personas dan a las cosas. Así es como se reconoce como fuentes de autoridad, como lineamientos, o se le otorga validez a las leyes, los títulos valores, una escritura, entre otras, que por lo general representa símbolos de derecho (Castoriadis, 2013).

entre similares (Powell & Dimaggio, 1999) y que es esencial para la manutención del orden social. La organización en sí misma es una institución de la sociedad (Castoriadis, 2013; Powell & Dimaggio, 1999) mientras que la sociedad es, en sí misma, una organización formal.

Este entramado institucional conformado por las relaciones entre el *Estado*, los *agentes de mercado*, los *sectores sociales* y las *organizaciones* buscan la forma de representar sus derechos (Acosta Zapata, 2017) y de alcanzar sus propias metas a través de las vías institucionales. En este contexto, a través de las *instituciones* los actores buscan representar sus intereses mediante la formulación o la exigencia de *políticas públicas* acordes con ello.

Por esto, es normal pero no ideal, que los lineamientos que rigen al *espacio público* y la representación sobre el uso que las personas le dan, en la mayoría de las veces, no vayan alineados entre sí. Sin embargo, el choque entre instituciones, entre lo formal y lo informal comienza a generar cambios que se verán reflejados en los cambios en las políticas, las concepciones y en la forma de afrontar el uso del espacio público. Es decir, esto es un proceso de deliberación entre los poderes y sus instituciones (March & Olsen, 1997, p. 64).

La deliberación entre poderes es propia de las *instituciones* de los sistemas democráticos (March & Olsen, 1997). Estas instituciones son en “donde los ciudadanos se reúnen para encargarse de su bienestar y abordar los problemas del vivir juntos” (March & Olsen, 1997, p. 64). Son donde los “[l]os ciudadanos y gobernantes razonables que buscan el bienestar general en un contexto de valores sociales compartidos descubren la voluntad del pueblo” (March & Olsen, 1997, p. 64).

Antes de continuar, es pertinente realizar una aclaración acerca del enfoque institucional desde el cual se analiza la relación entre *espacio público*, las *políticas públicas*, la *cultura ciudadana* y su *relación con los ciudadanos*. Acosta Zapata (2017) propuso que las instituciones que rigen el sistema político deben ser analizadas desde una postura de la ciencia política y evitar el exceso de racionalidad de la visión económica o la visión de construcción de valores y creencias de una

visión sociológica. Sin embargo, al ser la cultura ciudadana parte del comportamiento de las personas, es necesario emplear visiones sociológicas como las organizacionales, o los valores ciudadanos. Todo ello para poder entender los cambios, las dinámicas y las interacciones entre los tipos de instituciones que confluyen en la *sociedad*.

La sociedad y sus dinámicas de cambio interactúan con las instituciones formales y con otras organizaciones que conforman la sociedad misma. Estas *organizaciones* se dedican a cambiar el imaginario y generar nuevos símbolos a partir de los cambios en el entorno, en la tecnología y en otros factores como las necesidades sociales y humanas. Es así como la representación de *espacio público* que tienen las personas de una ciudad puede verse influida no solo por las *políticas públicas* sino por los factores descritos.

Para llevar a cabo esto, Borja dice que el ciudadano debe

[...] renunciar las ideologías que son el discurso que acompaña las dinámicas urbanas perversas: el miedo a los otros, la obsesión por la seguridad en el espacio público cuando los factores de inseguridad principal se encuentran en otras dimensiones de la vida social: el trabajo, las pensiones, el acceso a la vivienda y el endeudamiento, el futuro de los hijos, etc. (Borja, 2011, p. 46).

Los problemas del espacio público se generan en a) la tensión entre lo público y privado b) la esfera jurídica, c) lo espacial y d) los saberes cívicos del ciudadano, al requerir que la gestión pública innove para entregar al ciudadano un rol participativo con el gobierno (Mariñez-Navarro, 2016, p. 87). Es decir, en el choque institucional. Desde la fenomenología se conciben varias dimensiones del espacio público en una realidad física⁴, como son las calles, los parques, los edificios

4 Se debe tener presente que existen dos tipos de realidades. La realidad física y la realidad social (Searle, 1997). La primera está referida a los hechos brutos o las cosas que existen independientemente de que el ser humano crea o no que

(Perea et al., 2011; Salcedo Serna, 2008, 2010d; Salcedo Serna & Caicedo-Muñoz, 2007, 2008). Desde el punto de vista social lo público es un

[...] escenario de fenómenos inestables e inciertos. Es ámbito forjado por acontecimientos, en el sentido foucaultiano del término, de eventos no contenidos, ni deducibles directamente de las leyes de una estructura (Salcedo Serna & Caicedo-Muñoz, 2008, p. 103).

Y desde el punto de vista político:

El espacio público es un escenario político. Es decir, su razón de ser no es otra que la de sostener, transformar o equilibrar las relaciones de poder que forman a una sociedad. El espacio público –la calle, señala Henri Lefebvre–, es objeto, centro, causa y finalidad de la lucha política. Es el escenario político por excelencia, al poderse únicamente cristalizar toda revolución política en ese ámbito (Salcedo Serna & Caicedo-Muñoz, 2008, p. 103).

Los conflictos del espacio público se derivan de la tensión que se genera al compartir y hacer uso del suelo de manera colectiva y de la relación entre particulares y entre particulares y el Estado en torno a este. De este compartir suelen generarse algunas situaciones problemáticas como la apropiación indebida del suelo. En la actualidad, pareciera que se está en gestación un choque entre organismos e instituciones que podría generar, en primer lugar, conflictos de interés y a posterior, conflictos institucionales. Por este motivo el Estado, a partir de la regulación dictada por el

existen, caso de la materia o de sus distintas formas, como un espacio lleno de árboles y tierra. La segunda realidad, está concebida por lo que el hombre crea a partir de su mente. La función que se le da a los hechos brutos, como en el caso de ese espacio lleno de árboles y tierra al que llama parque. Las instituciones y las organizaciones son hechos sociales y solo existen a partir de que el ser humano cree que existen (Searle, 2010; Tello-Castrillón, 2018; Williamson, Winter, & Coase, 1996).

Congreso de la Republica de Colombia debe intervenir para proteger las representaciones sociales y la planeación urbana de acuerdo con lo reglamentado en la Ley General de Cultura (1997) y su posterior modificación (2008).

Para ello el Estado puede hacer uso de herramientas y estrategias como la regulación, la prohibición, señales de tránsito y programas de cultura ciudadana, a través de los entes de vigilancia y control en busca de una sana convivencia, como la ocupación legal en plazas, mercados, vías, andenes, antejardines, planes parciales, proyectos de vivienda que generan espacio público; así como la creación de políticas públicas sobre este tema.

Más allá de esto, lo que se busca es un comportamiento moral y ético hacia las normas de convivencia social de un espacio, que es de todos, que se debe cuidar y proteger a través de la mirada del ente territorial; en este caso Santiago de Cali. Dicho ente, debe cumplir con la necesidad del ciudadano a través de las herramientas y la normativa legal que sirve de soporte para llevar adelante una política pública del cuidado y preservación del espacio público. Aun así, se debe indagar sobre lo que realmente quiere el ciudadano.

En la actualidad, saber si el uso y la gestión actual del *espacio público* son lo que el ciudadano requiere o es una creación del modelo capitalista se hace pertinente y necesario. Entender si es necesaria esa urgencia de saciar el consumismo de las personas al crear una oferta y una demanda en establecimientos de comercio, como bares restaurantes, discotecas, locales comerciales, peluquerías, oficinas, entre otros, o permitir el uso para vendedores informales, vendedores informales ambulantes, vendedores informales estacionarios, vendedores informales semi-estacionarios, entre otras formas culturales de uso del espacio, es lo que debe darse en el *espacio público* de la ciudad. En este sentido, se justifica entender cuál es el enfoque que la administración de la ciudad pretende para el *espacio público* y más aún, verificar si este es coherente con las necesidades

de los ciudadanos que día a día reclaman mayores espacios de participación, de trabajo y de ocio.

Cómo llegar a una política pública desde el empoderamiento de la ciudadanía

El concepto de política pública

El concepto de política pública es abordado desde la postura de Müller (2010). Para este referente, la *política pública* es un proceso de mediación social en tanto que el objetivo de cada *política pública* es intervenir en los desfases que pueden ocurrir entre un sector y otro de la sociedad (2010, p. 47). Con el paso de una lógica territorial a una lógica sectorial se origina la aparición de una nueva lógica.

El cambio de una lógica territorial a una sectorial originada por la visión del mundo que se tiene en que cada sector origina una nueva lógica que tiene sus propios objetivos, fines y es incapaz de reproducirse. De la amenaza de la destrucción de esta lógica surge la mediación social como respuesta a la *política pública* (Meny, Thoenig, & Morata, 1992). Desde este enfoque Yves Mény y Jean -Claude Thoenig conceptualizaron que “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (Citados en Müller, 1998, p. 65).

Una *política pública* es un dato con un hecho construido por la investigación. Es así como el sentido de una política no es siempre el que anuncia el decisor, porque algunas políticas pueden tener un sentido explícito, latente o definitivamente no tomar una decisión (Müller, 1998, 2010). En este contexto, Müller dijo que:

Las sociedades modernas van a definir la extensión y el alcance de los problemas que ellas plantean a sí mismas. De igual manera, indican la naturaleza de los instrumentos que ofrecen para encargarse de ellos: las políticas públicas son, entonces el lugar donde las sociedades definen sus relaciones con el mundo y consigo mismas (Müller, 2010).

Una política pública está cargada del enfoque institucional hegemónico desde el cual se genera (Mitchell, 1991). Y aunque por lo general, las políticas públicas buscan solucionar algún problema de la sociedad, siempre estarán cargadas de características propias de las instituciones que gobiernan la sociedad. Por ejemplo, si la institución está relacionada con posturas positivistas y utilitaristas, la política pública tendrá un reflejo de esto en su enfoque y en los resultados esperados.

Visto esto, es importante reconocer el papel fundamental del ciudadano en el reconocimiento del espacio. Se deben resaltar los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública propuestos por Freddy Mariñez-Navarro (2016). Para el desarrollo del espacio público se debe producir una nueva configuración entre el Estado y la sociedad que asegure el aprendizaje colectivo y los saberes cívicos necesarios para una gestión de calidad inclusiva, a través del emprendimiento representado en el espíritu de cambio y el espíritu de comunidad (Mariñez-Navarro, 2016).

Al tener como centro de la innovación de la gestión pública a los saberes cívicos, los gobiernos tienden a concebirse como plataformas democráticas participativas. Para legitimar esto se requiere involucrar democráticamente a los ciudadanos y actores no gubernamentales.

Las políticas públicas son de naturaleza pública y como tal deben ser el instrumento que utiliza el poder público legítimamente reconocido para propiciar condiciones de igualdad y garantía de los derechos fundamentales individuales y colectivos de los sectores sociales. Sin

embargo, hay que considerar que existen problemas que dificultan la implementación de las políticas públicas, entre estos se encuentra la incapacidad de dirección que tienen los gobiernos en la actualidad.

La política pública es el mecanismo que, al involucrar a los sectores sociales, económicos y políticos en todas sus etapas, puede responder a las demandas sociales a la vez que controla los intereses de las élites y corporaciones privadas sobre lo público. Las formas de gobierno, la administración pública y la sociedad deben articularse mediante un trabajo en red en la construcción de políticas públicas que consoliden una verdadera gobernanza.

Se requiere construir un enfoque de *políticas públicas* desde y para América Latina que analice el pasado, comprenda el presente y defina, de acuerdo con las realidades de la población de la región, lo más adecuado para la sociedad de cada país en un futuro. Las políticas públicas son el mecanismo, son el método, mediante el cual se puede estudiar y entender la acción del Estado y las nuevas representaciones de la acción pública.

Las políticas públicas constituyen el marco a través del cual, cada vez más, las sociedades modernas van a definir la extensión y el alcance de los problemas que ellas se plantean a sí mismas. Éstas indican los instrumentos que disponibles, y que en la mayoría de las veces crean o definen, para encargarse de los problemas. Las políticas públicas son el lugar donde las sociedades definen sus relaciones con el mundo y consigo mismas.

Innovación en la gestión pública

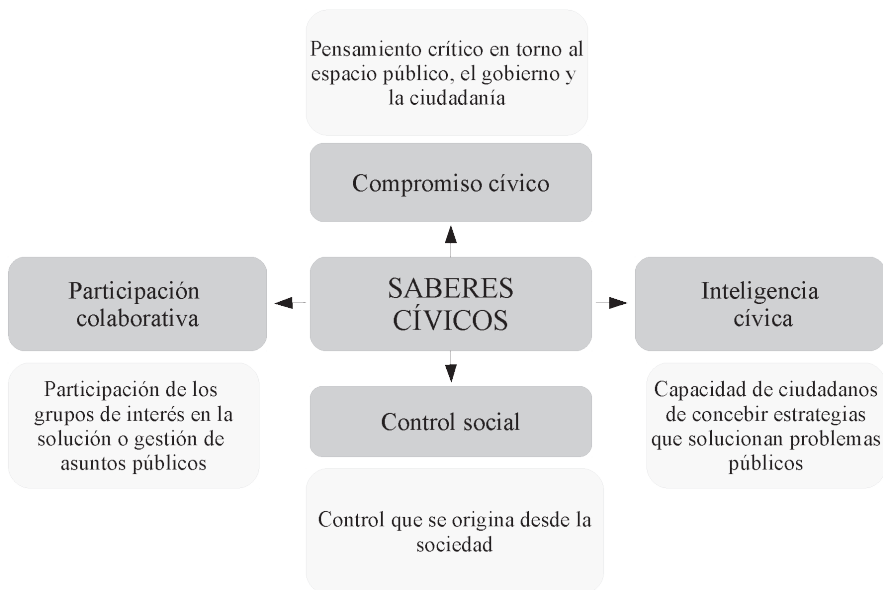
Se entiende por innovación de la gestión pública la participación activa de los ciudadanos y actores no gubernamentales en su relación

con los servidores públicos (Mariñez-Navarro, 2016). En cuanto a los saberes cívicos, se entienden como el compromiso de los ciudadanos con el gobierno, que facilitan y promueven la inteligencia cívica, el mejoramiento del control de la gestión y la contraloría social. De igual manera se facilita una concepción compartida de lo público. Esta se entiende como las competencias de colaboración para el logro legitimado de la eficiencia y la eficacia de los gobiernos (Mariñez-Navarro, 2016). En este sentido Luque considera a los saberes cívicos, esenciales para la creación de ciudadanos (2003).

Las ciudades solo existen a través de los ciudadanos. De su comportamiento y su cultura depende el uso del espacio público y la cultura ciudadana en sí misma (Luque, 2003). Tener en cuenta los saberes cívicos y su importancia podría ser fundamental para la administración de las ciudades. En este sentido se argumenta que a mayores saberes cívicos, mayor es la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones (Mariñez-Navarro, 2016) y mayor es la confianza que toman en la construcción de ciudad (Luque, 2003).

En cuanto a la participación en la gestión de la innovación con saberes cívicos, los servidores públicos crean oportunidades para comprometer a los ciudadanos. Con estas oportunidades los servidores pueden educar, organizar y activar la defensa de la participación ciudadana y crear un criterio de legitimidad basado en la coproducción de la innovación. Esto contrasta con el mercado gerencialista o la *postura "managerial" de la administración pública* (Echebarría & Mendoza, 1999; Varela Barrios, 2015, 2018) en la que la innovación solo da un marco de referencia con orientación al mercado en la que se le entrega al *cliente* el servicio público o producto, y su única legitimidad son los resultados (Mariñez-Navarro, 2016). En la Ilustración 2 se presentan de forma gráfica los saberes cívicos a partir de diversos autores.

Ilustración 2. Saberes cívicos



Fuente: Elaboración propia a partir de Brainard & McNut (2010, p. 841), Mariñez-Navarro (2016) y Subirats (2015)

Los cuatro saberes cívicos son: a) el compromiso cívico; b) la participación colaborativa; c) la inteligencia cívica y d) el control social. A continuación, se desarrollarán de una forma más amplia cada uno. El primer caso es el del compromiso cívico.

Para Subirats (2015) el compromiso cívico está compuesto por los debates sobre la gestión de los recursos. Se lleva a cabo con la construcción de la política local a través de la experiencia de las personas en la lucha contra los efectos de las decisiones de los dirigentes. Este saber cívico está también representado por el pensamiento crítico hacia la actuación de todos los actores y grupos de interés del espacio público. En este sentido concuerda con lo planteado por Hernández Madroñero et al. (2019) cuando

argumentaron sobre la importancia del pensamiento crítico para las personas en esta sociedad. En línea con ello los administradores del espacio público deben garantizar la participación ciudadana.

El compromiso de los administradores públicos con los ciudadanos se debe reflejar en el compromiso a través de la creación de oportunidades para educar, organizar y motivar a los ciudadanos en la defensa y participación en esferas públicas más amplias (Brainard & McNutt, 2010). Para ello, los administradores deben garantizar una comunicación directa con las personas, tanto presencial como a través de las tecnologías de información disponible.

La participación colectiva se puede definir como la capacidad de los ciudadanos, las organizaciones y el gobierno para aportar en la solución o la gestión de los asuntos públicos. Para ello deben usar, necesariamente, las TICs (Mariñez-Navarro, 2016). La inteligencia cívica, por su parte, es la capacidad de los ciudadanos y grupos de la sociedad civil para concebir e implementar estrategias eficaces, sostenibles para compartir problemas y soluciones públicas. En este propósito pueden hacer uso de la tecnología para adquirir recursos, conocimientos experiencias o tiempo. Finalmente, el control social es el saber que se origina desde la sociedad.

El control social está relacionado con el control directo que los ciudadanos pueden hacer a los políticos y servidores públicos. Está orientado al monitoreo, la vigilancia y evaluación sobre programas o acciones gubernamentales. Se debe contar con transparencia, acceso a la información y colaboración (Mariñez-Navarro, 2016).

El concepto de espacio público: su elaboración

El espacio público ha sido elaborado desde un enfoque de élite, en donde se privilegia una postura económica (Etzioni-Halevy, 1997). En

esta se priman los recursos económicos, organizacionales, simbólicos personales y políticos (Etzioni-Halevy, 1997) a la hora de abordar interrogantes típicos sobre el cómo, quién, por qué, dónde o cuándo se debe ejercer el poder y se enfatiza en la composición de las élites y sus trayectorias políticas (Cohen, March, & Olsen, 2011). En este sentido, la toma de decisiones sobre el *espacio público* parece desarrollarse bajo el modelo de anarquías organizadas.

En este escenario las decisiones son el resultado de la confluencia e intersección aleatoria de cuatro corrientes i) problemas, ii) soluciones, iii) participantes y iv) oportunidades de elección. El comportamiento de estas es incierto, variable y difuso. De allí que la formación de la agenda sea considerada un proceso complejo, estructurado y de anarquías organizadas, es decir, que son organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una participación fluida (Ostrom, 2000; Solís Pérez & López Villarreal, 2000).

En este contexto, el concepto de *espacio público* puede encontrarse con desafíos que una vez sorteados encaminan su definición hacia un espacio eficaz y efectivo. Con ello, se contribuiría al medio ambiente, al bienestar social, a la calidad de vida y al desarrollo social. Esto permitiría la cogobernanza y desarrollar el poder para entender y usar el espacio público (Ostrom, 2000).

Respecto a la cultura ciudadana

Es necesario entender que la *cultura ciudadana* es “ante todo un enfoque para la orientación, el diagnóstico y la intervención de problemas o fenómenos urbanos de tipo comportamental” (Fernández, 2018). El concepto de *cultura ciudadana* deviene del concepto mismo de *cultura* y por ende se encuentra subsumido como una de sus subcategorías. Ospina Díaz & Tello-Castrillón (2017, p. 258)

definieron a la cultura como “aquello que permite la trascendencia de creencias, costumbres, hábitos y facilita [...] dinamizar los diferentes procesos de las comunidades”.

Según la revisión realizada por Ospina Díaz & Tello-Castrillón (2019) y Ospina Díaz et al. (2020) la cultura puede ser estudiada desde la antropología, la sociología, la política y otras disciplinas sociales. Además, es posible utilizar diferentes herramientas y tecnologías teóricas para el análisis de correlación de variables. Tal es el caso de las “teoría de juegos, teoría de normas sociales, teoría de elección racional, teoría de la acción, entre otras” (Mockus Sivickas & Murrain Knudson, 2017, p. 7). En general, el estudio de la cultura permite entender los comportamientos de los grupos de personas; aquí es donde nace la cultura ciudadana como una categoría de la cultura.

El concepto de *cultura ciudadana* tuvo su origen en el mundo de la política urbana. Respecto a este, Mockus Sivickas & Murrain Knudson consideraron que:

[...] es muy común que se reconozca solo como un instrumento de agencia de los gobiernos urbanos. Sin embargo, la Cultura Ciudadana también puede ser promovida desde la sociedad civil (por movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales, entre otros), desde el quehacer de la empresa privada (en forma de programas de responsabilidad social o inclusive transformando la cultura interna de sus organizaciones) o por actores gubernamentales nacionales (2017, p. 5).

La *cultura ciudadana*, enfatiza los elementos culturales y comportamentales de los problemas sociales, económicos o políticos que aborda. Es decir, analiza y propone posibles soluciones para estos. Al involucrar la conducta del ciudadano en el *espacio público* se debe investigar al gobernante. Entender si el gobernante cumple con el papel de gerente o administrador de la ciudad o juega un

papel de educador en la ciudadanía es importante para el estudio del *espacio público*.

A partir de lo anterior surge un interrogante: ¿qué debería enseñar el gobernante a los ciudadanos? Al parecer el fin del gobernante en este sentido no sería otro el sino el de promover el cumplimiento de los deberes ciudadanos como condición para la garantía del bienestar individual y colectivo (Mockus Sivickas & Murrain Knudson, 2017, p. 9).

Cultura ciudadana en Colombia

El concepto de *cultura ciudadana* se introduce en Colombia en el periodo 1990 - 1994, con el presidente Cesar Augusto Gaviria Trujillo. La política pública denominada “Estrategia Nacional contra la Violencia” del mencionado presidente tuvo como objetivo la promoción e impulso de la cultura ciudadana en el país (Mockus Sivickas & Murrain Knudson, 2017). Paralelo a ello, el tema se comenzó a trabajar desde las regiones, el primer caso a resaltar es el de Bogotá.

Antanas Mockus fue alcalde de la capital de Colombia en dos periodos (1995-1997 y 2001-2003). En su primer gobierno incorporó el plan de desarrollo denominado *Formar Ciudad*. Éste tuvo como eje transversal la *cultura ciudadana*. Para el segundo periodo expresó que “[l]a [c]ultura [c]iudadana ha sido un programa que busca cambiar hábitos relacionados con la convivencia y más específicamente con el cumplimiento de normas urbanas por vía de la autorregulación personal y la mutua regulación interpersonal” (Mockus Sivickas, 2003, p. 106). Otro caso que es posible resaltar es el de la ciudad de Medellín.

En Medellín, en el periodo de 2004 -2007, el alcalde fue Sergio Fajardo. En su plan de desarrollo, denominado *compromiso de toda la ciudadanía* implementó una política de seguridad inspirada en el modelo de Bogotá y que toma aspectos como la *cultura ciudadana* y la promoción de medidas preventivas. Finalmente es pertinente resaltar los casos de la ciudad de Santiago de Cali.

En la ciudad de Santiago de Cali, el proceso de *cultura ciudadana* empieza formalmente en el año 2002, con el Decreto No. 0606 (2002), el cual creó el Consejo Consultivo y el Comité Técnico de Cultura Ciudadana. Posterior a ello, esta política se modificó con el Decreto 0662 de (2004) que hizo algunos ajustes pertinentes. En el apartado siguiente se realizará una síntesis de las políticas públicas respecto a *cultura ciudadana* en la ciudad de Santiago de Cali en el periodo comprendido entre el año 2002 y el año 2018 a partir del trabajo de Mockus Sivickas & Murrain Knudson (2017).

Cultura ciudadana en la ciudad de Cali

El informe sobre *cultura ciudadana* en Santiago de Cali desarrollado por la corporación visionarios por Colombia, Corpovisionarios, presentó una reseña sobre la evolución de la aplicación y conocimiento de este concepto en la ciudad. Dicho informe abarca desde el año 2002, cuando por decreto la *cultura ciudadana* se convierte en una política de ciudad, y tiene en cuenta las acciones llevadas a cabo por los diferentes alcaldes en este periodo. A continuación, se presenta una síntesis de dicha información. La Tabla 4 enumera los alcaldes según sus periodos de gobierno.

Tabla 4. Alcaldes de Santiago de Cali en el periodo en estudio

Alcalde	Periodo
Jhon Maro Rodríguez Flórez	1 de enero de 2001 – 31 de diciembre de 2003
Apolinar Salcedo Caicedo ⁵	1 de enero de 2004 – 08 de mayo de 2007
Jorge Iván Ospina	1 de enero de 2008 – 31 de diciembre de 2011
Rodrigo Guerrero Velasco	1 de enero de 2012 – 31 de diciembre de 2015
Maurice Armitage	1 de enero de 2016 – 31 de diciembre de 2019

Fuente: Elaboración propia

En el periodo de Jhon Maro Rodríguez, se aprobó el primer decreto sobre *cultura ciudadana* para Cali. Su plan de desarrollo se tituló *Proyecto de vida para todos* y tuvo como objetivo motivar el resurgimiento de las prácticas sociales que históricamente caracterizaron la ciudad. Estas prácticas la valieron a Cali, en los años 70 del siglo XX, el título de la ciudad más cívica. Adicionalmente, en este periodo se lanzó el *Plan de Cultura Ciudadana 2002-2012* denominado *Un reto para la vida* que buscó afianzar la confianza entre ciudadanos y organismos institucionales del municipio y convertir el *espacio público* en un escenario de relación entre ciudadanos. En este periodo se creó el Consejo Consultivo y el Comité Técnico de *Cultura Ciudadana* que fue posteriormente modificado por el siguiente alcalde.

5 El alcalde Apolinar Salcedo Caicedo fue inhabilitado debido a una sentencia de la Procuraduría General de la Nación, por lo cual no terminó su administración. La alcaldía fue delegada al señor Hernán Sandoval Quintero para los 7 meses que quedaban del periodo.

Apolinar Salcedo modificó parcialmente algunas de las políticas sobre cultura ciudadanas instauradas por su antecesor. En esa administración, la abanderada de la de *Cultura Ciudadana* es la *Secretaría General* y contaba con un asesor. Esto se modifica y se convierte en un subproceso de la *Secretaría de Cultura y Turismo* dada la derogación del Decreto No. 0606 del 29 de noviembre del 2002 y la promulgación del Decreto No. 0662 del 12 de noviembre del 2004. Para este subproceso se aprobó la participación de representantes de la sociedad civil y de cada una de las otras secretarías del despacho. La administración electa para el periodo siguiente aprovechó estos insumos y realizó un revulsivo en términos de *cultura ciudadana*.

El periodo 2008-2011 estuvo marcado por grandes cambios en muchos aspectos de la ciudad. Se comenzaron obras de infraestructura que transformaron diversos espacios, se plantearon políticas en *cultura ciudadana* y se revitalizó el Plan Integral de Movilidad Urbana (PIMU). Precisamente en este último se plantearon ciertos lineamientos para la ciudad.

En el PIMU planteado a principios del periodo de Ospina para la ciudad de Santiago de Cali se buscó: i) promover una cultura para la movilidad urbana en la ciudad; ii) reducir los niveles de contaminación ambiental por fuentes móviles e incorporar criterios ambientales; iii) proponer un Plan de movilidad peatonal; iv) plantear soluciones a los conflictos peatón-vehículo, a través de la mejora de las condiciones de movilidad a partir de la adecuación del espacio público (andenes, eliminación de barreras físicas, zonas verdes), soluciones peatonales eficientes entre otras; y v) plantear planes de ordenamiento territorial faltantes (Mockus Sivickas & Murrain Knudson, 2017). Este plan tuvo algunos resultados merecedores de mención.

El resultado más notable del PIMU en esta administración fue la llegada de los guardas civiles. Estos guardas cívicos y otras personas

que monitoreaban el proceso del PIMU fueron la primera asesoría de cultura ciudadana que se generó en la ciudad. Esta iniciativa tuvo un alto impacto en la memoria colectiva de la ciudadanía y marcó, de manera clara, el énfasis del espacio público como lugar del aprendizaje social (Mockus Sivickas & Murrain Knudson, 2017). Al finalizar este periodo de gobierno se realizó una medición de cultura ciudadana para la ciudad de Cali.

La encuesta de cultura ciudadana permitió identificar el estado de este subtipo de cultura en la ciudad. A partir de estos resultados, la administración municipal planteó una propuesta de política pública cuyo objetivo principal era incidir en la transformación de las prácticas ciudadanas con la inclusión del sector público y privado en busca de potencializar la construcción del tejido social del municipio.

Durante el periodo de Rodrigo Guerrero al frente de la administración municipal de Santiago de Cali se fortaleció el trabajo desde el subproceso de cultura ciudadana. Principalmente, las actividades se concentraron en el fortalecimiento del Consejo Consultivo como ente articulador del trabajo con otras secretarías y organizaciones. Este fortalecimiento se vio reflejado en el aumento de las funciones y organismos de este. Por esta razón fue necesaria la modificación del marco legal en ese sentido con el Decreto No. 4110.20.1127 (2015). Este aumentó la participación de organizaciones como la iglesia y organizaciones educativas.

Maurice Armitage fue el alcalde de Santiago de Cali para el periodo 2016-2019. Durante su gobierno la cultura ciudadana fue un asunto transversal de toda la gestión. En este periodo se creó la Asesoría de Cultura Ciudadana con enfoque de derechos humanos. En este organismo, de manera coherente, se conserva un fuerte énfasis en el respeto y valoración de la diversidad cultural y étnica, el trabajo en el medio ambiente, y las relaciones en el espacio público, dio además un fuerte énfasis a las actividades lúdicas y artísticas. El plan de desarrollo

se denominó Cali Progresá contigo. En este, la cultura ciudadana fue de los ejes estratégicos de acción. Se creó la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana que en adelante se encargaría de liderar este tema para la ciudad.

Gracias a una alianza estratégica que lideró la Alcaldía de Cali, en cabeza de la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana, y Corpovisionarios, la ciudad avanzó hacia una política pública de cultura ciudadana. Esto es una consecuencia de que el alcalde lo haya puesto dentro de su agenda de trabajo con el fin de crear una conciencia, con relación a la construcción de la política de cultura ciudadana. Esto permitirá que las nuevas relaciones en la ciudad sean a través de la conciencia y la actuación por convicción; algo que deben aprovechar las siguientes administraciones locales.