

**ESTUDIO DIAGNÓSTICO DE LA INFLUENCIA DE LOS PROGRAMAS DE
CULTURA CIUDADANA DE LA ACALDIA MAYOR SOBRE ALGUNOS
INDICADORES DE MOVILIDAD EN BOGOTÁ, PERIODO 1995-2004**

CATALINA DUARTE SÁNCHEZ

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Estudio diagnóstico de la influencia de los programas de cultura ciudadana de la Alcaldía
Mayor sobre algunos indicadores de movilidad en Bogotá, periodo 1995-2004”

Investigación Diagnóstica
Presentada como requisito para optar al título de
Profesional en Gestión y Desarrollo Urbanos
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Catalina Duarte Sánchez

Dirigida por:
Leonel Alberto Miranda Ruiz

Semestre I, 2014

RESUMEN

El interés por desarrollar el tema de cultura ciudadana y su influencia sobre los indicadores de movilidad referidos a la accidentalidad, surge a partir de una percepción de éxito de tres alcaldías que lograron transformaciones culturales y físicas en Bogotá. El propósito era comprobar a partir de un análisis cuantitativo que la cultura ciudadana funcionó como herramienta de gestión y que había logrado afectar positivamente las crecientes tasas de accidentalidad vial en Bogotá, durante dichas alcaldías (1995-2004). Sin embargo, la caracterización de la cultura ciudadana referida a la accidentalidad vial, tenía un alto componente cualitativo que permitió comprender que las estadísticas no se podían asociar directamente a las estrategias de cultura ciudadana y que por lo tanto, la investigación debía concentrarse en dimensionar la capacidad real que tenían las acciones de cultura ciudadana sobre el problema urbano, desagregando las dos variables.

Palabras Clave:

Cultura ciudadana, accidentalidad vial, herramientas de gestión.

RÉSUMÉ

L'intérêt de développer la culture citoyenne et son influence sur les indicateurs de mobilité qui se réfèrent aux accidents dans la rue, découle de la perception positive de trois différentes administrations de la ville de Bogotá, grâce aux transformations physiques et culturelles qui leur ont caractérisé. Le propos de ce travail était de vérifier, à partir d'une analyse quantitative, que la culture citoyenne fonctionna comme instrument de gestion, en diminuant les accidents dans la rue, durant ces administrations (1995-2004). Cependant, la relation de la culture citoyenne avec le taux d'accidents dans la rue comprenait une importante composante qualitative, prouvant que les statistiques ne pouvaient pas être directement associées aux stratégies de culture citoyenne, et que cette recherche devait plutôt évaluer la capacité réelle que les actions de culture citoyenne avaient comme outil de gestion.

Mots clés:

Culture citoyenne, taux d'accidents dans la rue, instrument de gestion.

*A la memoria de una ciudad,
para ti, Bogotá
por Formar Ciudad,
por la Bogotá que queremos,
por Bogotá para vivir todos del mismo lado.*

AGRADECIMIENTOS

El trabajo investigativo desarrollado a lo largo de las siguientes páginas, es el resultado de un proceso que si bien tomó unos meses para ser plasmado en el papel, inició en el 2008 cuando mi pasión por la ciudad superó el estudio del diseño de sus edificios, para querer aprender más sobre lo incomprensible de su funcionamiento. Para algunos, una especificidad, para mí un objeto de estudio tan grande, que a pesar entenderlo un poco más después de 5 años de dedicación y trabajo conjunto en la universidad, sigue siendo un universo por descifrar. A mi familia, especialmente a mi mamá y a Simón, a los profesores, a mi director Leonel Miranda y a mis más cercanos amigos que hicieron parte del proceso de formación que hoy se traduce en ésta investigación diagnóstica, gracias.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	11
1. MARCO CONCEPTUAL	17
1.1. ¿Cómo entender la cultura ciudadana?	17
1.2. Formación ciudadana: ¿en las aulas o en sociedad?	21
1.3. Instrumentos comunicativos como medio de interacción	23
1.4. Relación causal entre el comportamiento ciudadano y la accidentalidad vial	26
2. LEGITIMAR LA CULTURA CIUDADANA, UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN EN BOGOTÁ	31
2.1. Cultura ciudadana como una necesidad sociocultural en Bogotá	31
2.1. Experiencia institucional de cultura ciudadana como forma de gobierno:	42
Aprendizajes para Bogotá	
3. CONCLUSIONES	56
3.1. Consideraciones finales	59
BIBLIOGRAFIA	65
ANEXOS	74

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Mapa Conceptual 1. Conceptualización de la cultura ciudadana	18
Esquema 1. Esquematización de la formación ciudadana	25
Esquema 2. Relación causal de la accidentalidad	27
Esquema 3. Factores de accidentalidad	28
Gráfico 1. Crecimiento demográfico en 10 ciudades colombianas 1938-1993	32
Gráfico 2. Tasa de crecimiento demográfico nacional y distrital	32
Esquema 4. Proceso de cambio población rural vs. población urbana 1938-1973	33
Gráfico 3. Crecimiento poblacional en Bogotá	38
Gráfico 4. Crecimiento del parque automotor de Bogotá	38
Gráfico 5. No. de muertes por incidentes viales en Bogotá	39
Gráfico 6. No. de muertes por incidentes viales en Colombia	39
Gráfico 7. No. de accidentes viales Bogotá	39
Gráfico 8. No. de accidentes viales en Colombia	39
Esquema 5. Resumen de información base	41
Esquema 6. Resumen de información específica	41
Gráfico 9. Destinación presupuestal por prioridades-plan de desarrollo 1995-1998	44
Esquema 7. Estructura plan de desarrollo formar ciudad 1995-1998	45
Gráfico 10. Destinación proyectual-megaproyecto “seguridad ciudadana”	46
Cuadro 1. Resumen de ejecución plan de desarrollo formar ciudad	49

Gráfico 11. Mortalidad 1995-1998	57
Gráfico 12. Accidentalidad 1995-1998	57
Gráfico 13. Muertes según víctima 1997-2002	57
Gráfico 14. Mortalidad 1998-2001	58
Gráfico 15. Accidentalidad 1998-2001	58
Gráfico 12. Muertes según edad 1997-2002	58
Gráfico 17. Mortalidad 2001-2004	58
Gráfico 18. Parque automotor 2001-2004	58
Gráfico 19. Muertes según edad 2001-2004	58
Esquema 8. Planificación estratégica de la cultura ciudadana	64

LISTA DE ANEXOS

- Anexo 1. Línea de tiempo: Hechos importantes cultura ciudadana.
- Anexo 2. Entrevista: Claudia Peñaranda.
- Anexo 3. Entrevista: Hernán Salamanca.
- Anexo 4. Entrevista: Luis Fernando Rubiano.
- Anexo 5. Esquema: Proceso Institucional del Observatorio de Cultura Urbana.
- Anexo 6. Cuadro: Síntesis Plan de Desarrollo (1995-1998).
- Anexo 7. Cuadro: Síntesis Plan de Desarrollo (1998-2001).
- Anexo 8. Cuadro: Síntesis Plan de Desarrollo (2001-2004).
- Anexo 9. Matriz: Indicadores de movilidad Bogotá
- Anexo 10. Matriz: Indicadores de movilidad a nivel Nacional

LISTA DE SIGLAS

SDP: Secretaría Distrital de Planeación

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

UNFPA: Fondo de Población de las Naciones Unidas

UEXTERNADO: Universidad Externado de Colombia

UNAL: Universidad Nacional de Colombia

FPV: Fondo de Prevención Vial

IDCT: Instituto Distrital de Cultura y Turismo

IDEP. Instituto para la Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

ETB: Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá

MINTRANSPORTE: Ministerio de Transporte

INTRODUCCIÓN

La necesidad de formar nuevos ciudadanos en los aspectos básicos de ciudad y convivencia, para atender las disfuncionalidades y tensiones culturales generadas por la confluencia de distintos factores en proceso de crecimiento demográfico y la migración hacia Bogotá desde diferentes regiones del país, requirió de una práctica pedagógica, que fue integrando diferentes elementos comunicativos hasta convertirse en una estrategia de gobierno y acción política, por lo cual la “cultura ciudadana” se consolidó en el imaginario como una alternativa de llena de posibilidades para el cambio positivo en la ciudad.

“Desde los años 50 hasta finales del siglo XX” (Díaz 2009, pág. 11), Bogotá fue escenario de un proceso de urbanización, crecimiento, modernización y desarrollo acelerado (Utria 2011, pág. 15). Entre los años 1905 y 1938, la población colombiana se duplicó alcanzando los 8.7 millones y ya para 1964, se hablaba de 17.5 millones de personas (Rueda, 1999, párr.2). Aunque a nivel general el proceso demográfico del país tuvo la misma tendencia de crecimiento en todas las ciudades, resulta importante destacar que en 1900, la capital contaba con 100.000 habitantes, cifra superior a la de otros núcleos urbanos principales de la época como Medellín y Cali (Rueda, 1999, párr.1).

Éste fenómeno de urbanización vino acompañado de un desplazamiento generalizado a nivel interno del país. En 1938 el 70% de la población colombiana ocupaba las áreas rurales (Rueda, 1999, párr.4) y ésta se fue reduciendo a la mitad hacia la década de los años 50 producto del aumento de la población urbana, como consecuencia de las dinámicas de industrialización, conflicto armado y crisis agraria, entre otras. El desplazamiento se da entonces hacia las grandes ciudades y en Colombia especialmente hacia Bogotá, ciudad que marcó un pico con una tasa anual de crecimiento demográfico del orden de 6%, para el periodo 1951-1964 (Secretaría Distrital de Planeación [SDP] y Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] 2009, pág. 6).

Aunque la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad fue disminuyendo, el aumento en el número de habitantes fue siempre positivo y la aglomeración se hizo evidente. Según cifras oficiales, la tasa poblacional empezó en 5.68% entre 1964 y 1973, luego pasó a 3.25% entre 1973 y 1985, seguido de 3.1% para el periodo entre 1985 y 1993 para finalmente mantenerse en 1.95% entre 1993 y 2005 (SDP y DANE 2009, págs. 7-8).

En ese contexto es en donde el crecimiento demográfico, supera la capacidad institucional para atender la complejidad de su asentamiento en la ciudad, por lo que surge lo que se denominaría como una ausencia de gobernabilidad, no solo en Bogotá sino a nivel nacional, promovido además por otros fenómenos como la inseguridad, la violencia generalizada, y la falta de solución a las demandas sociales que traía consigo el crecimiento demográfico (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 23). De esta forma, el contraste urbano-rural en la capital, junto con aspectos físicos de crecimiento y económicos de las necesidades propias del proceso migratorio, generaron en el Estado, una insuficiencia para enfrentar el delicado fenómeno social (Utria 2011, pág. 32). Por lo anterior, era innegable la ausencia de planificación y previsión de las políticas de crecimiento y desarrollo, con un gobierno urbano obligado a resolver problemas habitacionales y a garantizar cobertura de servicios públicos, mientras se hacía evidente el atraso urbanístico.

La complejidad del dinamismo social en contextos urbanos, y en especial en Bogotá estaba inmersa en las prácticas culturales de la cotidianidad. Allí, los “nuevos” ciudadanos de origen rural y los ciudadanos del contexto urbano, entran en conflicto en el momento en que los valores subyacentes a la convivencia, respeto y comportamiento cívico en general, responden a bases culturalmente distintas. Esto entendiendo por “cultura” la diversidad de formas de interpretar la realidad a partir de percepciones y creencias socialmente constituidas, pero vinculadas a una identidad individual (Fuentes 2008, pág. 182) en donde la heterogeneidad cultural marcó la pauta social para el caso bogotano.

El crecimiento poblacional acelerado de la capital, generó además una extensión territorial que vino acompañada de necesidades de desplazamiento a mayores distancias sumado a un crecimiento del parque automotor que se multiplicó por 5 en 10 años (Utria 2011, pág. 49), junto con la infraestructura dispuesta para los automóviles.

El aumento de la movilidad de ciudadanos, incrementa el número de vehículos y número de viajes, multiplica la frecuencia de los desplazamientos, factores que sumados a los comportamientos con lógica individual, incentivan para principios del siglo XX, un aumento en los índices de accidentalidad. Estos, una vez cuantificados evidencian el crecimiento en el tiempo del número de accidentes de tránsito y las crecientes tasas de

actores fallecidos en medio de la vía (Universidad Externado de Colombia [UEXTERNADO] y Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] 2007, pág. 20). El crecimiento de la población fue entonces proporcional al grado de motorización y al modelo informal de expansión territorial desordenado, que generaron junto con otros fenómenos, un creciente número de desplazamientos urbanos y con ello mayores probabilidades de accidentalidad (Universidad Nacional de Colombia [UNAL] s.f., Capítulo 1).

Ahora, si bien existen dos indicadores para medir la accidentalidad: la frecuencia y la gravedad. La frecuencia de la accidentalidad, aumenta en el número de casos, pero puede disminuir el número de casos graves, como ocurrió en Bogotá entre 1994 y 1998 donde la gravedad de los accidentes en Bogotá disminuyó en un 31.8% del total de muertes que producían los hechos viales. Sin embargo, en este periodo el número de accidentes aumentó, pasando de 45.7% a 50,7% en durante un mismo periodo (UNAL s.f., Introducción), denotando con ello naciente problema urbano que requería atención a nivel institucional.

“Como resultado al proceso adverso de construcción de la ciudad, Bogotá es hoy una ciudad con crecientes accidentes de tránsito [...] e indisciplina de la ciudadanía” (Utria 2011, pág. 35). Bogotá inicia una época de crisis social, derivada entre otros aspectos de la mutación cultural que vivió durante el siglo XX (López 2001, pág.4). Para 1995 cuando la administración distrital implementa la prioridad de formar ciudadanos en varios aspectos de la planeación y la participación y se emprenden acciones comunicativas de alto valor simbólico, el campo de la cultura ciudadana se consolidara como eje de acción en el gobierno de la ciudad. El desarrollo de políticas para promover cambio de comportamientos generó un alto impacto sobre la vida social de la capital, en donde se introduce la cultura ciudadana como herramienta de gestión pública, capaz de influenciar las dinámicas urbanas.

Así pues, surge en un principio como una necesidad de integrar elementos de cultura ciudadana al gobierno de una metrópoli como Bogotá que dinamizarían la gestión urbana, ejemplificado en los planes de desarrollo entre 1994 y el 2004 (periodo de estudio). “El interés de las diferentes instituciones por la problemática, se concreta en el aumento de

campañas de comunicación” (UNAL s.f., Introducción), y fueron estas las que hicieron de la cultura ciudadana un proceso perceptivamente exitoso, aunque a nivel de gestión surgieran cuestionamientos como herramienta. .

Este trabajo busca presentar la cultura ciudadana en el marco del gobierno urbano y específicamente en el manejo de la accidentalidad, por lo cual se buscó contrastar un componente teórico y altamente discursivo con su influencia en la realidad. Por ello, el proceso investigativo partió de la evaluación de la percepción de éxito marcada por la memoria colectiva de la ciudad, con respecto a la efectividad real de la implementación de acciones de cultura ciudadana en temas relativos a la accidentalidad.

A nivel conceptual se desagregaron las variables, tanto de cultura ciudadana como de accidentalidad, para comprender la capacidad de acción específica que tendrían las acciones y estrategias de cultura ciudadana sobre los elementos que componen a la accidentalidad. Se hace entonces, una descripción de la teoría “ley, moral y cultura” que fue impulsada por Antanas Mockus como fundamento a las estrategias propuestas en su plan de desarrollo, y a partir de los elementos de pedagogía y comunicación, se esquematiza cómo funciona la formación ciudadana y cuáles son los elementos que de ella se derivan.

A nivel cuantitativo y como primer instrumento de investigación, se creó una matriz de indicadores en materia de accidentalidad, no solo para Bogotá, sino a nivel nacional también. Esta permitió comparar la evolución de los indicadores generales como población, parque automotor, mortalidad y accidentalidad vial, y de igual manera establecer el perfil de las víctimas a partir de indicadores específicos y desagregados de accidentalidad, para relacionarlo con el direccionamiento de las estrategias de cultura ciudadana.

Además, se estructuró como segundo instrumento de investigación, una entrevista realizada a actores clave que pudieran dar cuenta del proceso y en especial, de las necesidades que tiene tanto la cultura ciudadana para implementarse en el gobierno urbano, como la accidentalidad para intervenir de forma integral. Finalmente, el tercer instrumento consistió en la creación de cuadros comparativos de los 3 planes de desarrollo y en especial de las estrategias, lineamientos y metas que hacían referencia a la cultura

ciudadana, a la accidentalidad y a su relación. Esto para permitir compararlos entre sí, y de igual forma relacionarlos con la matriz de indicadores de accidentalidad.

De esta forma, en el capítulo 1, se hace referencia a los elementos conceptuales que componen estructuralmente a la cultura ciudadana y de igual forma a la accidentalidad. En el capítulo 2. Se presentan algunos factores que llevaron a las alcaldías a integrar a la cultura ciudadana y en el esquema de gestión implementado para ello. Además, presenta una comparación a partir de estadísticas básicas, posibles asociaciones entre los esquemas de gestión de las administraciones y los indicadores de accidentalidad, que permitan ser concluyentes en los avances de las alcaldías de Antanas Mockus y la de Enrique Peñalosa, entre 1995 y 2004 en Bogotá. Finalmente, el capítulo 3 desarrolla las conclusiones a las que llegó el estudio y propone un esquema de gestión.

En el marco del análisis, se hizo evidente una ausencia de indicadores confiables que permitieran evidenciar la percepción en los resultados de las administraciones, principalmente por la desconcentración de la información cuantitativa sobre accidentalidad vial en Bogotá.

A partir de la búsqueda cuantitativa, la investigación logró entender que los posibles impactos de los programas de cultura ciudadana, para disminuir la creciente accidentalidad vial durante estas administraciones, permitieron mejorar algunos aspectos referidos a la percepción de los ciudadanos sobre las causas y consecuencias, y algunos elementos cualitativos, pero los indicadores no muestran una reducción sustancial en el número de accidentes ni en la gravedad de los mismos que permita asociar las variables de forma directa.

Los diferentes instrumentos fueron concluyentes en el sentido en que denotaron valores de éxito y elementos importantes para integrar dentro del proceso de gestión. La matriz de indicadores, permitió entender cómo era el panorama nacional versus el panorama distrital con respecto a la disponibilidad de la información sobre accidentalidad, denotando al final un posible desinterés que tienen los gobiernos locales por intervenir la accidentalidad y así como las entrevistas permitieron entenderlo, que la accidentalidad era un tema que se manejaba más a nivel nacional que a nivel distrital. Sin embargo, al respecto era interesante ahondar entonces el por qué la administración de Mockus, empezó a centrar

la atención de las estrategias de cultura ciudadana sobre temas referidos a la accidentalidad a pesar de tratarse de una intervención desde el nivel local. En ese mismo sentido, los instrumentos permitieron permitió dimensionar la importancia que tiene la sistematización de los datos en el marco del gobierno urbano, para fortalecer acciones como las de cultura ciudadana a partir de líneas base, metas y claridad en el direccionamiento de las estrategias, bajo escenarios reales.

Además, fueron dicientes en el sentido en que permitieron recoger una experiencia con muchas miradas polarizadas, pero que se derivan en necesidades tanto en la estructura institucional propuesta entorno a los dos temas, como en la ejecución misma del proceso. Por ello, el documento se estructuró en su etapa final bajo la propuesta de una estructura metodológica de gestión estratégica que permitiera abordar de mejor forma, la implementación de las estrategias de cultura ciudadana en problemas urbanos como la accidentalidad vial.

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. ¿Cómo entender la cultura ciudadana?

Varias han sido las aproximaciones teóricas dirigidas al análisis del comportamiento de las personas al que hace referencia la cultura ciudadana. La economía, la sociología y la psicología social son los ámbitos académicos tradicionales que se asocian al tema y que cuentan con perspectivas distintas con respecto al por qué de los comportamientos, en determinados contextos. Así, mientras la primera aproximación, se referiría al fenómeno de la cultura ciudadana como el resultado de un grupo de individuos que mide sus beneficios y costos entorno a unas reglas de juego (Paramio 2000, pág. 3), las últimas dos, intentarían explicarla como “práctica inédita” con intencionalidad específica que merece reflexión (Penilla 2008, pág.46).

Ahora, si bien la denominada teoría “ley, moral y cultura” no corresponde plenamente a alguna de las nombradas aproximaciones, fue la herramienta usada para intervenir el comportamiento en el caso práctico de Bogotá. Antanas Mockus, en su calidad de alcalde, sustentó su gestión basado en dicha teoría, partiendo de la premisa de que era posible desde el gobierno local, hacer uso de la cultura ciudadana para generar mínimos básicos de comportamiento en los ciudadanos, todo con el fin de “hacer cumplir la ley y lograr bienes colectivos” (Mockus, et al. 2004, pág. 4).

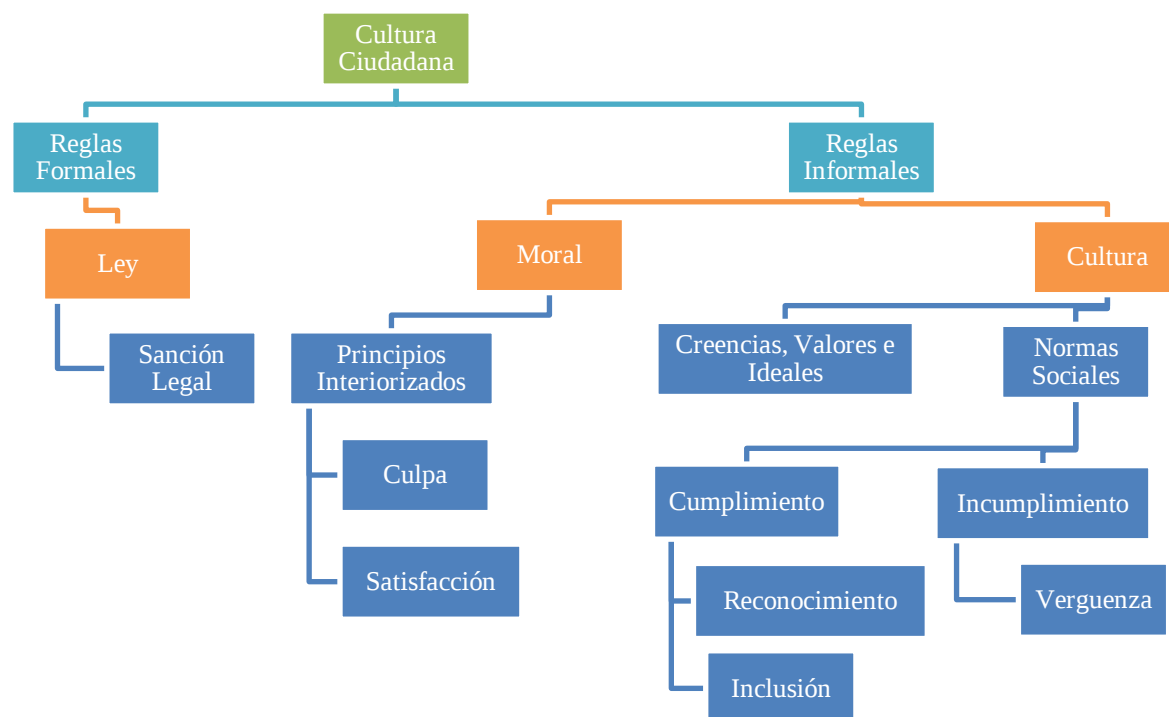
Dicha teoría, partió de la existencia de unos elementos culturales arraigados que hacían visible el “divorcio” existente entre las normas formales y las normas informales por las que se regía la sociedad bogotana. Las primeras se traducen en elementos jurídicos y reglamentos, y las segundas responden a ramas del comportamiento de las que depende la relación entre ciudadanos (Mockus, et al. 2004, pág. 6). El divorcio por lo tanto, consiste en una ausencia de coherencia entre lo que la norma establecía para los ciudadanos en el marco de su comportamiento social, y la forma en la que los ciudadanos actuaban en la realidad.

En ese sentido, la teoría basa su premisa en que los ciudadanos no reconocen ni moral ni culturalmente las obligaciones que tienen como agentes sociales en la confluencia de lo público (ni siquiera sus derechos) y que los valores morales y culturales de la

sociedad, bajo dicho desconocimiento, tienden a la ilegalidad. Desconocimiento entendido en un sentido amplio, no solo de “no saber la existencia de”, sino a pesar de saber de su existencia, no reconocerla e interiorizarla como norma individual y colectiva, y por lo tanto, no acatarla.

Estos tres elementos que regulan el comportamiento de los ciudadanos, hacen parte de ámbitos distintos de actuación, y por lo tanto, los medios que regulan a la moral, a la cultura y a la ley, tienen implicaciones y consecuencias diferentes a partir del cumplimiento o incumplimiento de determinada acción. A continuación se esquematiza la relación conceptual de estos tres elementos.

Mapa Conceptual 1. Conceptualización de la cultura ciudadana.



Fuente: Mapa conceptual elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Mockus, et al. 2004, págs. 6-8).

La distinción entre los 3 sistemas reguladores se da a distintos niveles: la regulación moral se expresa de forma escrita y formal, con autoridad y sanción definida, basada en derechos y deberes constituidos de forma específica para cada contexto particular. Por su parte, la regulación moral está dada de forma implícita, con autoridad y conciencia propia

(o del contexto familiar), basada en la autorreflexión y sancionada por medio de sentimientos como la culpa, el arrepentimiento y la satisfacción. Finalmente, la regulación cultural, se da por la experiencia y hábitos que de ella se derivan, con una autoridad representada por la comunidad particular, basada en las creencias e identidades de cada uno de ellas, generando sentimientos de exclusión, vergüenza y felicitación.(Mockus 1999a, pág. 7)

Lo anterior, traza un sistema de combinaciones de probabilidad esquematizados de la siguiente manera:

A=ley; B= moral; C= cultura

- $A = C \neq B$: Ocurre cuando un individuo por razones personales derivadas de la autorreflexión decide no hacer, acatar o cumplir una norma a pesar de que socialmente ésta se cumpla y acate por la mayoría de los ciudadanos.
- $A \neq C = B / A \neq B = C$: Ocurre primero cuando la norma establece elementos que no son reconocidos ni por los individuos en particular, ni por el conjunto de ciudadanos, y por lo tanto no se acatan. (Asociado a la ilegalidad).
- $A = B = C$: Ocurre cuando la norma es socialmente reconocida e interiormente coherente con los individuos que componen la ciudadanía.

La primera combinación, responde a un escenario en donde acciones de legalidad son culturalmente aprobadas, pero moralmente transgredidas por algún individuo en particular. A la segunda combinación, se le denomina como el divorcio de los sistemas reguladores por la ausencia de congruencia en donde asocia una secuencia en cadena: la ley y la cultura no encajan y esto lleva a que aunque moralmente un individuo sea consiente del acto de ilegalidad, decida actuar conforme a él porque es culturalmente aceptado o común. Finalmente al tercero se le denominó como la alineación de los 3 sistemas como escenario ideal sobre el cual se basa el imaginario del control social. (Mockus 1999a, pág. 8)

En esa medida, lo que busca la teoría de la ley, moral y que se quiso poner en marcha en la primera alcaldía de Antanas Mockus, es la alineación final entre $A=B=C$ en donde cultural y moralmente los elementos normativos generen comportamientos conforme

a la regla y con ello, la capacidad de enunciarla, aplicarla y replicarla. Por lo tanto, las acciones que de dicha teoría se derivan, corresponden a medios que buscan reducir el divorcio de los 3 sistemas, como el uso de estrategias comunicativas y de aprendizaje social, relaciones culturales y sociales que atacaran las sanciones y gratificaciones de cada sistema regulador particular, y ejercicios de interacción directa entre actores .

Dicha armonía sin embargo, se hace difícil cuando se tiene en cuenta que lo que está culturalmente definido depende el contexto, de los hábitos y creencias de la comunidad o grupo cultural, y que por lo tanto, en un espacio determinado podría haber confluencia de culturas, con identidades y criterios distintos, pero con la exigencia por igual, de adaptarse a una sola sistematización normativa.

Esto hace, que haya un distanciamiento entre la regulación normativa y cultural que se resuelve según Mockus, con una comunicación intensificada, basada en la generación de unos mínimos comunes de comportamiento en el ámbito de lo público, es decir, los escenarios en los que podrían confluir diversas culturas como los medios de transporte, los espacios públicos y la movilidad en general, entre otros. De esta forma, la cultura ciudadana es entendida como:

El conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentimiento de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen a respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos [...] consiste en coordinar y desencadenar acciones que inciden sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos urbanos y cómo se relacionan entre ellos en tal entorno. (Departamento Distrital de Planeación 1995, pág. 3)

Así, los individuos compartirían unas reglas dependiendo del contexto (urbano/rural, público/privado) en el que se encuentren en pro del bienestar general, sin que eso implique un riesgo cultural: “diferentes individuos y grupos se pueden poner de acuerdo sobre una norma común, por razones diferente” (Sáenz 2007, pág. 32). Por el contrario se busca generar incentivos para consolidar un mundo culturalmente común en armonía con identidades y hábitos particulares, guardando coherencia con los criterios personales.

1.2. Formación ciudadana: ¿en las aulas o en sociedad?

Hacer la distinción entre la educación formal (1) y la pedagogía (2), entendiendo a la cultura ciudadana como un elemento inmerso en los dos campos, es el objetivo del presente capítulo. El primer concepto se refiere a la formación intelectual, asociado al entorno escolar del aula y el segundo, por su parte, responde a un proceso de aprendizaje cargado de categorías sociales, como la vida familiar, los lugares de trabajo y el espacio público, entre otros. En ese sentido, es válido entender la distinción que hay en torno al programa educativo en su contenido y los instrumentos de política que se refieren a la educación con miras a mejorar la sociedad.

Al respecto las grandes dificultades que se presentan como resultado del discurso pedagógico y de la educación formal, se agrupan bajo los siguientes supuestos: el primero hace referencia a la carga que se le impuso a la educación como único medio para formar a los ciudadanos. El segundo se refiere a la necesidad de generar un solo modelo de “nuevo ciudadano”, pero bajo una connotación de diversidad cultural y libertad (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, págs. 25-34). El tercero plantea un supuesto según el cual los nuevos ciudadanos solo pueden ser los niños y niñas, pues se hace referencia a los contenidos escolares en la educación básica formal (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 51), y el cuarto, se refiere a la incertidumbre entre cuáles son las herramientas que debería brindar la educación y cuáles son los elementos que la sociedad debería estar en capacidad de enseñar.

Para Paul Bromberg (2008, pág. 13) hubo un cambio en los objetivos de la educación en donde las aulas pasaron de ser un elemento importante en la formación de las personas, a tener la responsabilidad específica de las transformaciones sociales. Es decir, trasladarle a las instituciones educativas, funciones propias de la ciudadanía como medio único para garantizar las condiciones sociales, deja entrever que hay unas necesidades del cambio en la racionalidad ciudadana, que superan la modificación al plan de estudios. Elementos como capacitar al equipo profesorado para que éste esté en la capacidad de enseñar el qué y el cómo de la vida en sociedad, pone en duda si solo la educación como sector, puede llevar la carga del comportamiento ciudadano y de la inculcación de valores morales coherentes con el mismo.

En ese sentido, la cultura ciudadana funciona como base integradora de la educación y la pedagogía, puesto que tiene en cuenta tanto los elementos internos de las instituciones educativas, como los demás factores que influyen sobre la formación de los ciudadanos. Elementos como el círculo familiar y su nivel educativo, las relaciones externas al colegio y el hogar como el círculo de amigos, entornos laborales y contextos propios de lo público, son algunos de ellos en donde los ciudadanos se forman a partir de la experiencia. Por lo tanto, con respecto al primer punto, es posible decir que las estrategias de pedagogía funcionan como un complemento al proceso educativo y que la cultura ciudadana es defendible desde dicho punto de vista pues busca formar ciudadanos en la esfera pública y privada.

Ahora, educar a dos esferas no implica generar un solo modelo de ciudadano pero sí presentar argumentos suficientes para que los ciudadanos por cuenta propia, quieran mejorar sus condiciones de convivencia acatando reglas mínimas. Mockus afirma, haciendo referencia a la diversidad cultural y a la libertad, que diferentes personas pueden acatar reglas mínimas por distintas razones. No se busca con la idea de “nuevo ciudadano”, influir sobre la vida personal de las personas (solo a modo de invitación a la reflexión moral), sino sobre su función del ciudadano en lo público, en donde acatar las normas genere beneficios culturales comunes. .

Así mismo, educar y hacer uso de estrategias pedagógicas elimina el supuesto según el cual los nuevos ciudadanos solo pueden ser los niños y niñas, pues no solo se educa a las personas en edad escolar, sino además se le apuesta al cambio de los “ya ciudadanos”. El ejemplo del comportamiento del círculo familiar como medio directo para los formantes ciudadanos, funciona tan positivamente como la mutua regulación entre aquellos que ya son “ciudadanos” y tienen responsabilidad social.

Finalmente, refiriéndose a la incertidumbre entre cuáles son las herramientas que la educación formal debería enseñar y cuáles son los elementos que se aprenderían en sociedad, la cultura ciudadana busca generar coherencia e integralidad entre los dos escenarios. Como una sola categoría de aprendizaje, promueve tanto la integración de mínimos básicos de ciudadanía en el plan de estudios, como la creación de escenarios en

medio de lo público, que generen e incentiven el aprendizaje conjunto a partir de estrategias pedagógicas que cambien la racionalidad de los ciudadanos.

1.3. Instrumentos comunicativos como medio de interacción

Entender el componente comunicativo de la cultura ciudadana, se hace difícil desde una perspectiva de política pública tradicional, puesto que no representa una prioridad en la agenda de gobierno que abarque más allá del proceso de divulgación. Sin embargo, éste hace parte de la gran cadena que se forja entorno a la formación ciudadana como un medio de instrumentalización de la teoría ley, moral y cultura, usada en Bogotá.

La comunicación como medio para el fortalecimiento del proceso educativo, se consolida como un sector preponderante en el desarrollo y éxito del acercamiento entre instituciones y ciudadanos, y de la capacidad de respuesta que estos tengan tanto con las instituciones, como con sus mismos ciudadanos pares. (Mockus 1999b, pág. 10). De esta forma, los procesos de comunicación surgen dentro de la cultura ciudadana como una herramienta que aumenta las posibilidades de alcanzar armonía plena entre la ley, moral y cultura, por medio de animaciones que demuestren actos de legalidad en lo cotidiano y que generen aceptación moral y cultural.

Conceptualmente, la “comunicación”, responde a una interacción racionalizada que surge bajo el supuesto social de que el conflicto es causado en gran parte por limitaciones comunicativas entre ciudadanos. Interacción racionalizada como un campo según el cual, es posible motivar e incentivar el intercambio racional basado en la mutua construcción de argumentos que lleven a disuadir la violencia. (Arocha de Cabrera y Vizcaíno 1996, págs.1-8)

Ahora, existen dos grandes categorías que se desprenden a partir de la interacción racionalizada: La acción comunicativa (1) y la acción estratégica (2). La primera, busca entender las reglas, a partir de su evaluación, partiendo de las necesidades y resultados, y basado en argumentos sólidos que superen la conveniencia personal de los individuos, para alcanzar una relación de derechos y deberes que facilita la justificación de la ley. Esto, como parte de un proceso en donde la óptica igualitaria permite incentivar su acatamiento

por interés propio, dejando entre ver las convicciones morales enmarcadas en un ámbito culturalmente estable. (Mockus 1999b, págs. 4-5)

La segunda por su parte, se refiere a una serie de elementos planeados con intenciones particulares sobre las que se busca influenciar, como en este caso, el comportamiento. Aquí se agrupan las acciones que manifiestan intereses y perspectivas distintas, pero que se pueden ver asociadas por procesos que busquen generar cambios a nivel social.

Ahora, estas dos categorías enlazadas bajo una misma estrategia de cultura ciudadana, permiten alcanzar el cambio propuesto sobre el comportamiento social a partir de intervenciones a distintos niveles por cuanto demuestran la importancia de generar visibilidad social de la relación estado-ciudadano. Dicha importancia recae además en la posibilidad de propiciar participación activa de los ciudadanos de forma directa, generando estrategias de animación que sorprendieran en la cotidianidad de la sociedad.

“Construcción del conocimiento en función de la solución de problemas lo cual requiere creatividad de los participantes en el proceso educativo” (Arocha de Cabrera y Vizcaíno 1996, pág. 4). Es decir, es importante entender que las acciones estratégicas, y las acciones comunicativas, son parte de la necesidad pedagógica que tienen los ciudadanos como complemento a la educación formal, y que éstas pueden ser aprovechadas de forma creativa para construir conocimiento en el marco de la formación ciudadana.

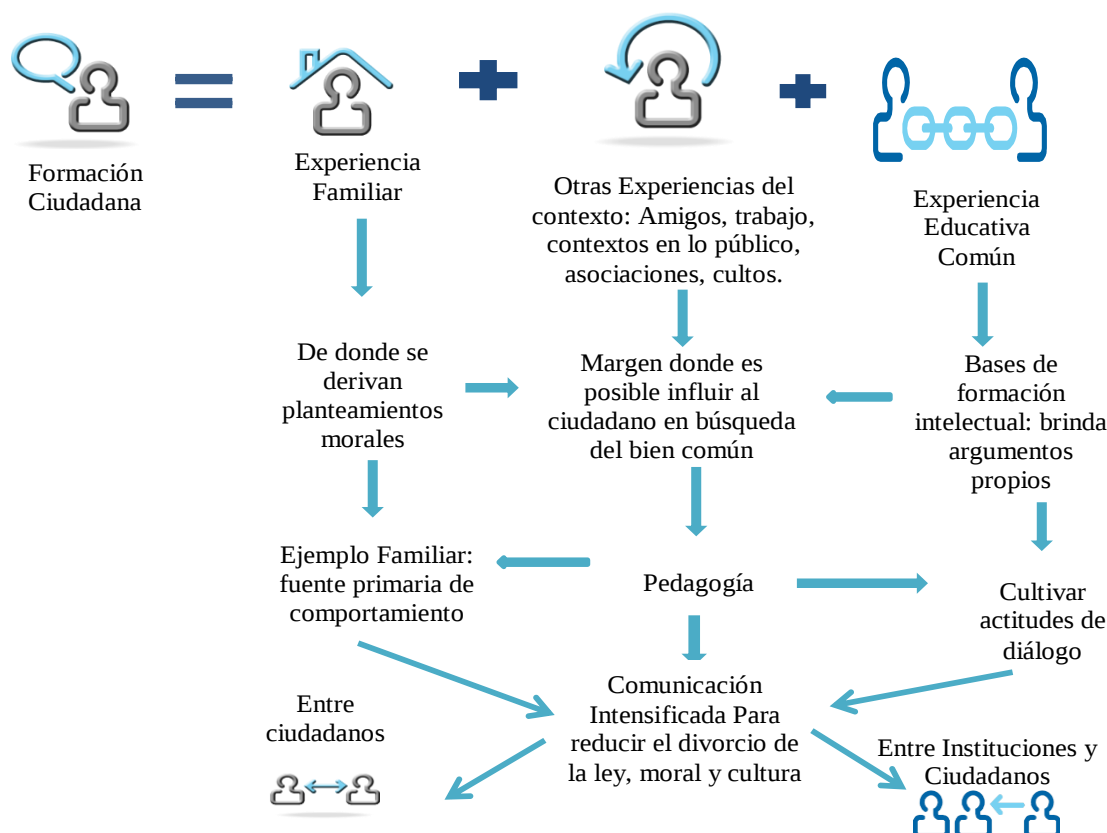
Las connotaciones comunicativas, parten de la comprensión de que la cotidianidad está cargada de lenguajes y símbolos que pueden ser aprovechados conceptualmente por cuanto son familiares al contexto público de los ciudadanos. Por esto, en la confluencia entre ciudadanos, y entre las instituciones y sus ciudadanos, la cotidianidad funciona como un escenario ideal de interacción mutua.

Esto sumado a que el medio único para intervenir desde una visión social a la ciudadanía, es precisamente la confluencia en medio de lo público, en aquellos espacios que hacen parte común. Los hogares y las familias son escenarios tan privados que la única forma de influenciarlos positivamente es garantizando que el entorno experimental que podría llevarlos a reflexiones morales, brinde los mensajes correctos.

La dimensión comunicativa en el intento por definir lo culturalmente viable en un territorio determinado, es considerada como una herramienta que invita a la reflexión de la vida urbana en medio de la cotidianidad. Su definición en este contexto, está por lo tanto dada en un sentido amplio que supera la “producción, consumo y uso social de medios” (López 2001, pág. 8) para integrar elementos derivados de las prácticas cotidianas que se consolidan como las vivencias, y generan espacios de producción de elementos comunicativos.

A continuación se esquematizan los procesos de formación ciudadana a los que se ha hecho referencia a lo largo del capítulo, entendiendo las relaciones que si bien se ven instrumentalizadas por medio de elementos de política, también se ven adscritos a un componente pedagógico y comunicativo que involucra la gestión para crear estrategias de animación buscando un cambio en las racionalidades ciudadanas:

Esquema 1. Esquematización de la Formación Ciudadana



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Mockus, 1999b, págs. 167-176).

Finalmente, vale la pena referirse a la familiaridad conceptual de los medios simbólicos a los que apela la acción comunicativa para invitar a la reflexión, como un elemento importante en el éxito o fracaso de los procesos. Esto quiere decir que entre mayor cercanía tengan los símbolos que se usen para incentivar procesos de cambio en el orden social, mayor apropiación y entendimiento generaran en los ciudadanos y por lo tanto mayor cercanía con los grandes objetivos derivados de la acción estratégica tendrán.

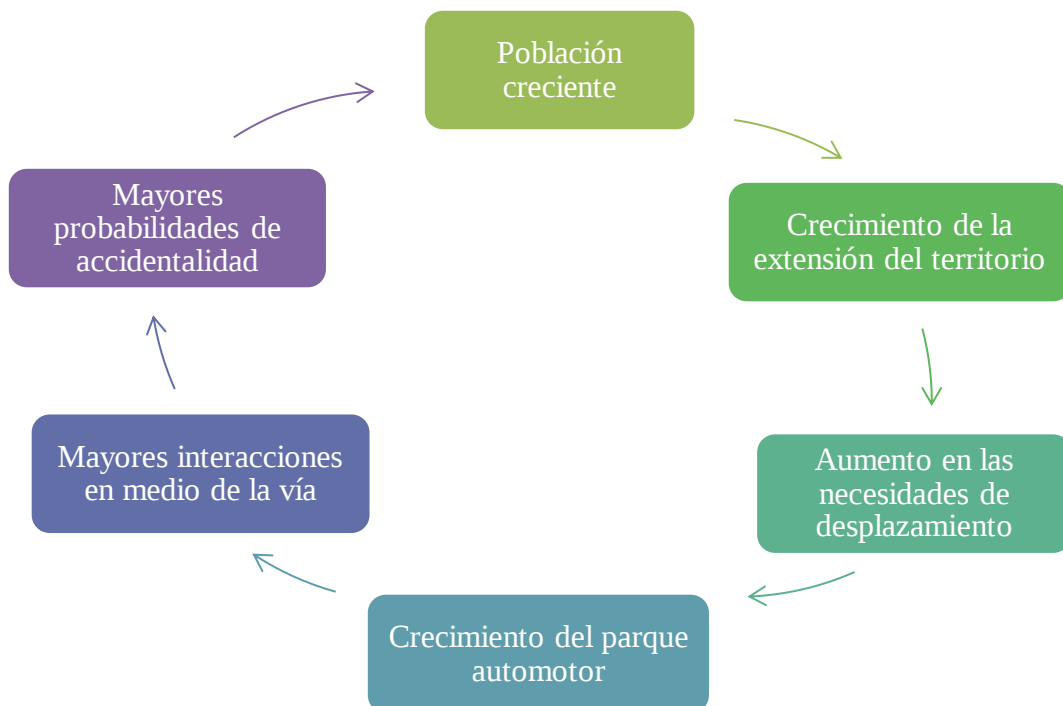
1.4. Relación causal entre el comportamiento ciudadano y la accidentalidad vial

Los índices de violencia determinan no solo el actuar de los gobiernos, sino además las dinámicas internas que caracterizan a las ciudades. La accidentalidad, en ese sentido está asociada tanto a la seguridad urbana, como a la salud pública y ha sido un tema que tanto los privados como los distintos niveles institucionales, han buscado intervenir.

Entender a la accidentalidad vial como un indicador que integra los crecientes índices de violencia, hace parte de comprender también, que aunque es un problema casi que intrínseco a los contextos urbanos con población (1) y parque automotor crecientes (2), está compuesto por otras variables que necesitan ser intervenidas. El aumento de la exposición de los actores, según el Fondo de Prevención Vial [FPV] (2010, pág.14), está determinado por las dos variables nombradas (1y 2), y son éstas las que determinan en última medida, las cifras de mortalidad y morbilidad a nivel nacional y distrital. Sin embargo, parte de la necesidad de comprender la complejidad en la accidentalidad, empieza por desagregar los factores que inciden en el aumento o disminución de la misma, y por crear estrategias entorno a todos los factores para lograr influir en los indicadores de forma integral.

A continuación se esquematizan dichos factores que tienen incidencia en la accidentalidad, y es a partir de éstos que la intervención de cultura ciudadana se hace valiosa en campos relativos a la movilidad, pues se posiciona como una estrategia que logra extraer elementos clave para intervenir en contextos urbanos.

Esquema 2. Relación Causal de la Accidentalidad



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la entrevistas realizadas.¹

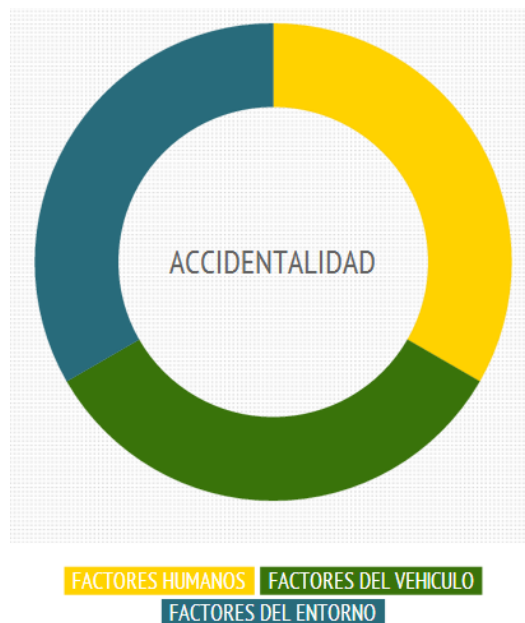
El esquema representado anteriormente, describe a grandes rasgos cómo funciona la accidentalidad y qué factores hacen que sea un indicador vulnerable. Éste, demuestra el círculo por el cual se llega a mayores probabilidades de accidentalidad en términos relativos elementos físicos. Así, se entiende por proporcionalidades que cuando hay mayor número de personas, el territorio se extiende y esto genera mayores necesidades de desplazamiento. Con estas necesidades, viene un incremento del parque automotor, que no solo se ve reflejado en el aumento de vehículos particulares, sino además en la confluencia de distintas modalidades de transporte, que genera a su vez mayor exposición de actores en medio de la vía, y por lo tanto, mayores interacciones entre los mismos.

Ahora, si a esta relación causal, se le agregan factores que van relacionados con el comportamiento de los actores, con la normatividad y vigilancia de los entornos urbanos, e incluso con la incidencia del clima y el estado de la infraestructura y la señalización vial, es posible encontrar un problema urbano, que para ser resuelto, necesita ser atacado en todos sus frentes. El plan nacional de seguridad vial en Colombia (Ministerio de Transporte

¹ Anexos 2, 3 y 4 “Factores de Accidentalidad”.

[MINTRANSPORTE] 2011-2016, pág. 6) clasifica estos factores en tres grupos esquematizados a continuación:

Esquema 3. Factores de accidentalidad



Fuente: Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en plan nacional de seguridad vial Colombia 2011-2016. (MINTRANSPORTE 2011-2016, pág. 6).

La cultura ciudadana consolida estrategias que tienen unos alcances determinados, y que por lo tanto, su injerencia en los factores que componen a la accidentalidad, es parcial. De acuerdo con el gráfico anterior, existen 3 factores: 1. Los factores humanos, que se refiere en un sentido amplio a la información, normatividad, control, primeros auxilios y atención médica. 2. Los factores propios del vehículo referido a las condiciones de mantenimiento, manejo de la velocidad y dispositivos de protección. 3. Factores del entorno, referidos al diseño de la infraestructura, a las limitaciones en velocidad, a la congestión y a la capacidad de respuesta ante el accidente. (MINTRANSPORTE 2011-2016, pág.6).

La razón por la que se afirma que la injerencia de la cultura ciudadana en estos factores es parcial, es porque está directamente relacionada con los factores humanos, teniendo en cuenta además, que las principales causas de accidentalidad responden a acciones enmarcadas en este factor: imprudencia al conducir, desobediencia a la

señalización y uso inadecuado del alcohol (MINTRANSPORTE 2011-2016, pág.7) . En ese sentido, la relación que hay entre la cultura ciudadana y su posibilidad de influenciar en la accidentalidad vial es de 1/3.

El comportamiento de los ciudadanos en medio de la vía, bajo su comprensión amplia entre peatones, conductores de vehículos, motocicletas, bicicletas, transporte público, usuarios de transporte, y demás (FPV 2010, pág. 16.), es en definitiva el campo que atañe directamente a la cultura ciudadana, es decir factores humanos. Además, la normatividad que rija el comportamiento vial, y las garantías que se generan para hacer cumplir la ley bajo una perspectiva educativa y simbólica que lleve a cambiar racionalidades en los actores, hace parte del objeto de la cultura ciudadana.

Ahora, para intervenir dichos factores humanos, se requiere establecer perfiles de actuación. Identificar los elementos que están incidiendo en mayor medida sobre la accidentalidad dentro de ese factor, empieza por determinar cuáles son los actores más afectados, qué condiciones de accidentalidad existen entorno a esos actores, cuáles son las prácticas más recurrentes, y quiénes están siendo los “victimarios” y por qué. Para ello, la información juega un papel trascendental en el desarrollo de posibles estrategias y políticas, pues es la base para tomar decisiones pertinentes.

El Informe mundial sobre prevención de los traumatismos causados por el tránsito constató asimismo la importancia de recolectar datos exactos y fiables [...] para identificar correctamente los problemas, los factores de riesgo y las áreas prioritarias, así como para formular una estrategia, establecer metas y supervisar el desempeño. El diagnóstico y la gestión permanentes, y basados en datos, de los principales problemas de relacionados con los traumatismos causados por el tránsito permiten adoptar las medidas adecuadas y asignar recursos. Sin ellos no habrá reducciones importantes y sostenibles de la exposición al riesgo de accidentes o de la gravedad de estos. (Observatorio Iberoamericano de Seguridad Vial [OISEIVI] 2010, pág.9)

La centralización de la información se hace difícil cuando la accidentalidad abarca distintos sectores, y es por esto que la estructura institucional debe ser clara en la forma como se atienden los accidentes, en el manejo de la información que se recoja y en la sistematización de la misma.

Finalmente, entendiendo entonces que la cultura ciudadana dentro de la accidentalidad como problema urbano puede influir positivamente sobre los factores humanos, también es claro que depende de la existencia de distintas condiciones a nivel de gestión que propicien su actuación. Tanto la cultura ciudadana, como la accidentalidad, requieren líneas base que les permita justificar las decisiones en el marco de la acción de gobierno y que de la misma forma permita identificar avances.

2. LEGITIMAR LA CULTURA CIUDADANA, UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN EN BOGOTÁ

2.1. Cultura ciudadana como una necesidad sociocultural en Bogotá

Muchos son los factores asociados a las transformaciones de Bogotá para inicios del siglo XX. Algunos derivados de una serie de problemáticas que había en a nivel nacional y por lo tanto en la ciudad por su categoría capitalina y otras relacionadas con la modernización, industrialización y sus fenómenos asociados. Este capítulo expone algunos argumentos necesarios para entender cómo la cultura ciudadana surge enmarcada dentro de una estrategia de gestión ante el cambio cultural que afrontó Bogotá.

Entendiendo los procesos de crecimiento demográfico como una consecuencia de la interacción entre múltiples variables, es posible relacionar desde directrices políticas, como incentivos o desincentivos estatales para el aumento o disminución de la natalidad, hasta mejores indicadores de calidad de vida que atraen población. La migración interna que vivió Colombia y su capital como consecuencia de un periodo de violencia, entre 1948 y 1954 (Londoño, et al. 2009, pág. 134), es una variable representativa por el impacto y repercusiones que tuvo social y físicamente en la estructura y consolidación del territorio.

Contextos en donde las condiciones de seguridad no eran garantizadas, con economías destinadas en un alto porcentaje a la guerra, (2,1% del PIB para finales de los años 40 y 3,6% para 1997) (Giha 1999, pág. 167), sumado a tasas altas de desempleo y falta de oportunidades, fueron las principales motivaciones para que la transformación migratoria se diera de forma masiva hacia los centros poblados, y en especial hacia Bogotá (DANE 2003, pág. 4) para la década de los 40 y 50 (Utria 2011, pág. 32).

A cifras 2003, el 19,8% del total de los colombianos había migrado desde su lugar de nacimiento hacia otros lugares del país consolidando con ello un porcentaje del 39% (DANE 2003, pág. 5) de la población bogotana, bajo la categoría de inmigrante. De esta forma, no solo el crecimiento de la ciudad por sí mismo es incipiente para la época, sino que además si se compara con la tasa de crecimiento poblacional del nivel nacional, se hace evidente el desplazamiento que hubo hacia la ciudad en especial.

Los gráficos demográficos², son dicientes en la medida en que permiten abordar el panorama de crecimiento entre 1938 y 1993 a partir de los censos realizados, y de igual manera, comparar la situación en Bogotá con la de otras 9 ciudades colombianas en número de habitantes. Evidenciar el movimiento de la tasa de crecimiento demográfica de la ciudad en comparación con la tasa nacional, entre 1960 y el año 2000, permite evidenciar el comportamiento que la tasa estaba teniendo en la primera mitad del siglo XX y los consecuentes cambios a partir de 1970.

Ahora, es posible identificar un fenómeno nacional cuando la evolución de los indicadores demuestra una tendencia similar para diferentes partes del territorio, aun cuando las cifras varíen. Las gráficas, demuestran la tendencia marcada en términos de población para las 10 ciudades principales de Colombia, en donde el proceso de migración del campo a la ciudad se acentuó con mayor fuerza. El comportamiento en los 10 casos es bastante similar, concentrando el crecimiento en las 4 primeras, en donde Bogotá se erigió rápidamente como el núcleo poblacional del país.

Gráfico 1. Crecimiento demográfico en 10 ciudades colombianas 1938-1993.

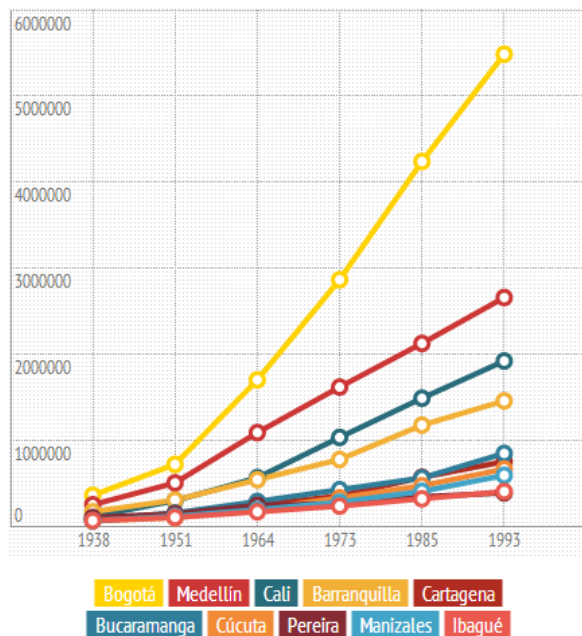
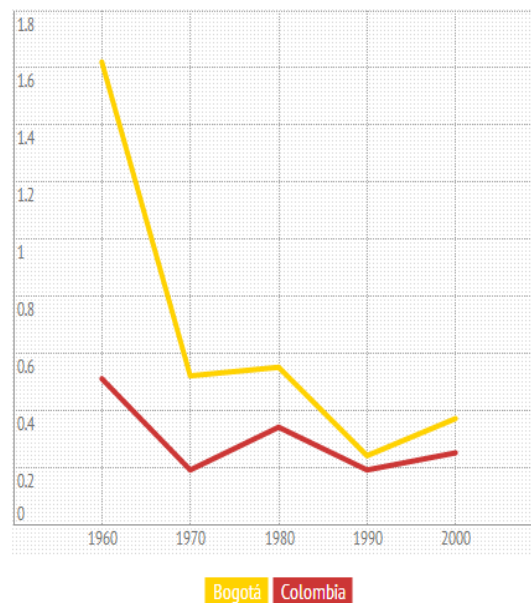


Gráfico 2. Tasa de crecimiento demográfico Nacional y Distrital



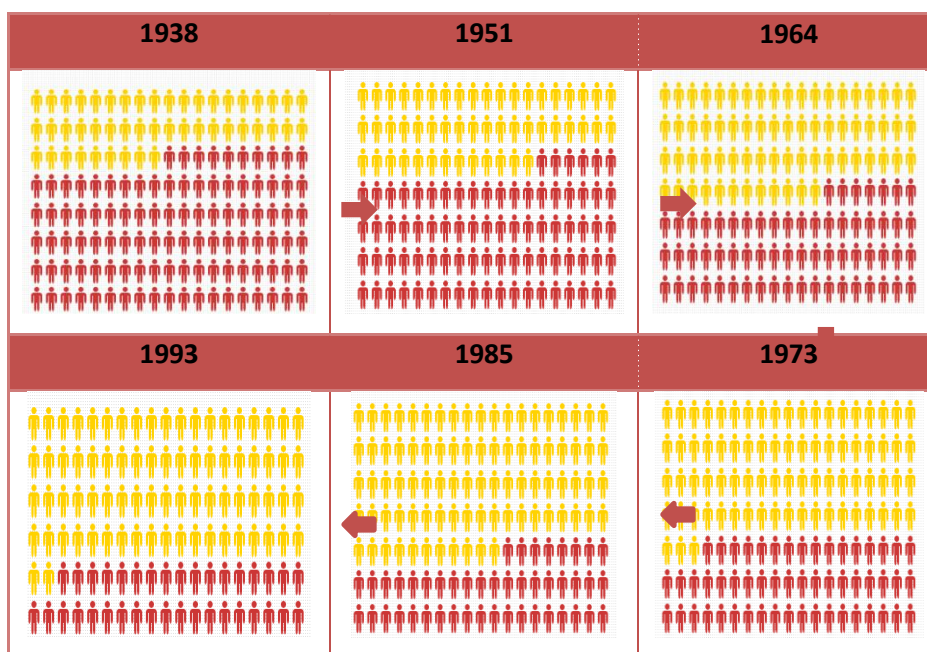
Fuente: Gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Mockus, 1999b, págs. 167-176).

² Gráficos 1 y 2.

Ciudades como Medellín, Cali y Barranquilla, se consolidaron como importantes núcleos urbanos de desarrollo económico, político y social. Sin embargo, es posible afirmar a partir de lo anterior, que Bogotá es la ciudad que mayor crecimiento representó entre 1951 y 1993, con una tasa poblacional que llegó a su pico en 1960, indicando una época previa (antes de 1960 y después de 1938), como el momento en que Bogotá afronta el mayor proceso migratorio. Aunque la tasa de crecimiento de la capital fue disminuyendo, nunca fue negativa y siempre estuvo por encima de la tasa nacional, lo que representa que la cantidad de habitantes año a año siempre fue aumentando.

Por lo anterior, el proceso crecimiento generalizado en las ciudades, coincide en cifras con la época de violencia que se afrontaba a nivel nacional y distrital (haciendo referencia al Bogotazo), y con ello, con un proceso de migración del campo a la ciudad. Los siguientes esquemas describen la evolución de la población rural con respecto a la urbana en donde se observa que ésta, siendo en su mayoría rural para 1938, en un periodo de 50 años se transforma en una población casi completamente urbana. Entiéndase en las siguientes gráficas los símbolos amarillos como la población urbana y los símbolos rojos como población rural. 3

Esquema 4. Proceso de cambio población rural vs. población urbana 1938-1973



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en la información de (Rivera 2003, pág. 18).

El proceso ilustrado, más allá de un cambio territorial en expansión generó una nueva consolidación de territorios impregnados de diversidad cultural, con población de distintos orígenes. En este punto es válido entender que el contexto urbano no necesariamente establece una relación de oposición al entorno rural. Por el contrario, se parte del hecho común según el cual los dos son vistos como escenarios culturales, cargados de expresiones, símbolos y mínimos comunes, que pueden ser distintos, aunque no necesariamente contrarios.

Si bien el comportamiento urbano es distinto al comportamiento rural, los dos basan su racionalidad en elementos que le son comunes a sus habitantes, bien sea por referentes normativos, por universos culturales o por la aproximación espacial del territorio. Entendiendo las dinámicas que le son propias a los dos casos, la vida urbana es distinta a la vida rural, en lo que respecta al número y forma de interacciones, lenguajes, ejercicios de convivencia y expresiones sociales y por lo tanto, la confluencia de las dos, recae en una “complejidad multicultural (...) resultado de lo que las migraciones han hecho con estas ciudades al poner a coexistir múltiples grupos étnicos” (García 2004, pág. 60).

Se debe ver el crecimiento demográfico a nivel urbano no como un problema en sí mismo, sino como una condición que en el caso colombiano, fue generado por diversas connotaciones internas. El presente escrito asocia los procesos migratorios a diversas problemáticas culturales que afrontó Bogotá para a época, agrupadas en 4 grandes categorías: a) Ausencia de una cultura urbana bogotana y con ello poca apropiación ciudadana. b) Poca capacidad de respuesta al cambio por parte del gobierno urbano - ausencia de gobernabilidad. c) Falta de integración de la categoría cultural. d) Falta de funcionalidad de la ciudad.

Las connotaciones que llevan a la consolidación de lo que en el punto a) se refiere a la “cultura urbana bogotana”, no hace referencia a un único molde del ciudadano bogotano. Por el contrario, se refiere a una cultura urbana con unos mínimos comunes de comportamiento claros que permitan mantener buenos niveles de convivencia en donde la confluencia de lo público sea coherente con las convicciones personales y culturales. Existen marcadas diferencias entre un territorio en donde la gente se comporte de forma similar en lo público, y un territorio en donde prima el individualismo. Cuando el migrante

llega, al escenario en donde la sociedad evidencia un mismo comportamiento, es posible que adquiriera el conocimiento a partir de la experiencia de habitar la ciudad, mientras que en el segundo escenario, el migrante impone sus propias expresiones y comportamientos aun cuando el territorio es física y socialmente distinto al igual que la vida en comunidad.

Cuando a Bogotá llegó tal cantidad de población, no existían referentes culturales claros que definieran la manera de relacionarse con el territorio y que llevara a los migrantes a buscar comportarse de forma similar. Por el contrario, a pesar de que el migrante es consciente del “aumento de códigos comunicativos (...) que exigen adquirir nuevas competencias” (García 2004, pág. 60), los referentes fueron difusos, incluso en la estructura misma de la ciudad y por lo tanto, su comportamiento individualista.

La ausencia de apropiación se da entonces de dos maneras: 1. De afuera hacia adentro en donde los migrantes al habitar nuevos territorios, generan sentimientos de desconocimiento, sobre cómo comportarse en entornos urbanos y 2. De adentro hacia afuera en donde los habitantes urbanos, por el proceso de cambio cultural que trae consigo la migración, no reconocen como propio el territorio en el que habitan pues ven desdibujado el modelo de sociedad, y solamente buscar hacer uso de lo que la ciudad provee en términos de trabajo y vivienda, sin intención alguna de vivirla, apropiarla, y transformarla: “sus habitantes solo pueden recorrerla según los usos que hacen de ella” (López 2001, pág. 4).

En ese contexto se ubica Bogotá: una ciudad de seis millones de habitantes “mal contados”, que en los últimos veinte años ha vivido un proceso galopante de disminución de sus habitantes raizales y otro de acelerada heterogenización por su poblamiento con gente procedente de todas las regiones del país, y últimamente con buena parte del millón y medio de desplazados por la guerra (Barbero 2004, pág. 301).

Ahora, la ausencia de gobernabilidad (b), es una consecuencia de la falta de respuesta al cambio que había en Bogotá, y en general a nivel nacional, para abordar los crecientes procesos migratorios. Según Fernando Guzmán, “la capital ilustraba muy bien el caos y la crisis que se experimentaba a nivel nacional” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 23), esto entendido como el comportamiento generalizado de su población caracterizado por el incumplimiento de las normas y el surgimiento de la ilegalidad como medio de supervivencia. El 50% de los predios urbanizados en la ciudad son ilegales y el mismo porcentaje de familias obtiene sus

recursos de actividades informales. “A estos procesos se suma la debilidad y precariedad de la Administración Distrital para prever el impacto de los procesos de urbanización e industrialización sobre los habitantes y el ambiente urbano, así como para responder a sus necesidades y demandas” (López 2001, págs. 3-4).

Sumado a lo anterior, en contextos con nacientes necesidades por resolver, como pasa en los procesos migratorios, generalmente el Estado tiende a ser un Estado de bienestar. Por la prioridad de resolver determinadas necesidades, sectores como el de la cultura, quedan rezagados. Así, la falta de integración de la categoría cultural, (c), surge en gran parte por la invisibilidad que tuvo la administración en entender el proceso migratorio como un elemento integral, que no solo requería intervenciones dirigidas hacia la provisión de vivienda y servicios para la población entrante. Bogotá requería procesos de socialización e intervenciones culturales que le permitieran a toda la ciudadanía comprender el proceso de cambio cultural que estaba viviendo, para evitar relaciones de rechazo, sobretodo en la confluencia pública de interacción y comportamiento.

Dicho rechazo en el marco de la cotidianidad se ve evidenciado en actitudes individualistas, con muy baja capacidad de interacción y participación entre agentes.

No es tanto y sólo porque nos agreden que nos sentimos inseguros, quizá a mayor parte de la agresividad que acumula esta ciudad procede al revés: porque nos sentimos perdidos y entonces desconfiamos, vamos acumulando una rabia sorda - o sea a la que ni nosotros oímos - contra todo lo que nos rodea, y esa rabia nos estalla, sin que sepamos muy bien porqué, derrumbando toda “urbanidad” aprendida e interiorizada. En una ciudad sin lazos de pertenencia, ¿qué urbanidad ni qué civismo son posibles? (Barbero 2004, pág. 298).

Finalmente, la “falta de funcionalidad” (d) de la ciudad como cuarta categoría problemática, se refiere a un crecimiento demográfico para el que la ciudad no pudo crecer en términos de soluciones de transporte, generación de espacio público y equipamientos con la misma rapidez con que crecía su población. Esto hace, que Bogotá se haya convertido en un escenario indeseable para la convivencia y participación, en donde los ciudadanos se convierten en rivales que compiten por acceso al medio de transporte, a los servicios de salud, a la vivienda (entre otros), impidiendo el reconocimiento mutuo de derechos y transformando la dinámica barrial de convivencia y socialización por una necesidad de habitar.

Bogotá para el momento en el que surgen las políticas culturales, era una ciudad en la que el comportamiento de sus ciudadanos, respondía a las tensiones derivadas del funcionamiento de la misma y de las pretensiones que tenían los individualismos ciudadanos sobre la convivencia con sus pares. Culturalmente había mucho que reconstruir cuando llegó la cultura ciudadana como herramienta de gestión al gobierno de la ciudad. Una sociedad cargada de indiferencia y rechazo, con poco o nulo conocimiento sobre el ideal de comportamiento y convivencia social, marcada por una distancia abismal entre el gobierno de la ciudad y la sociedad, con condiciones de inseguridad y falta de apropiación, consolidaban a Bogotá como un escenario de urgente intervención: “el crecimiento urbano de manera incontrolada, la diversidad cultural, los constantes procesos migratorios, y los dilemas propios de avanzar hacia un desarrollo sostenible que enfrenta cualquier megaciudad, tienen un impacto negativo en el aumento de conflictos de convivencia urbana y de las tasas de delitos” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 21).

La ciudad para inicios y mediados del siglo XX, no creció solo en población. El parque automotor creció con la misma velocidad que lo hicieron los límites de la ciudad, y con ello, los indicadores en las muertes violentas por accidentes de tránsito. Entender la complejidad de la movilidad y de la accidentalidad como un tema propio de la gestión urbana, hace parte de concebir a los accidentes de tránsito como un tipo de violencia, y como tal, requieren intervención.

El modelo tradicional de actuar en el campo de la movilidad a nivel de ciudad, está ligado a las necesidades propias del funcionamiento de las mismas, para alcanzar mejores indicadores de eficiencia, competitividad y productividad, reduciendo los incidentes viales, a simples accidentes. Cuando se le otorga importancia al tema, los incidentes viales, en algunos casos, pasan a ser verdaderos actos de violencia entorno a los cuales los esfuerzos se deben concentrar en encontrar en las causas.

“Al observar el comportamiento histórico de las estadísticas, cuando las ciudades pasan de cierto límite de densidad de población y de extensión territorial, las cifras de accidentalidad inician una escalada que supera las tasas de crecimiento del parque automotor” (El Tiempo, 1990). Si a lo anterior se le suman factores como falta de

regulación y control a los infractores, mal estado de la vía o deficiencias de infraestructura y logística vial, desconocimiento del comportamiento adecuado en la vía, entre otros, el panorama de posibilidades de accidentalidad se multiplica, como sucedió en Bogotá.

Gráfico 3. Crecimiento poblacional en Bogotá

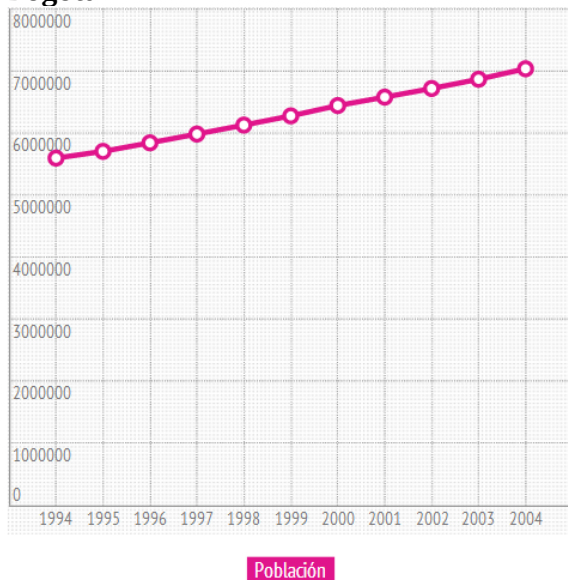
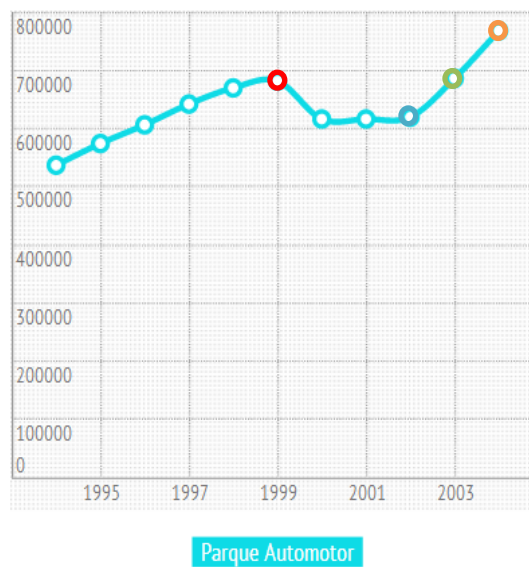


Gráfico 4. Crecimiento del Parque automotor de Bogotá.



Fuente: Gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en (Instituto de Medicina Legal y Fondo de Prevención Vial [FPV], 1994-2009)

El crecimiento poblacional a nivel distrital tuvo un movimiento muy similar a lo sucedido a nivel nacional. Sin embargo, su relación con el parque automotor sí se comporta de manera diferente, por cuanto para el caso bogotano el proceso fue más acelerado que para el resto de las ciudades en los primeros 5 años. Entre el 2002 y 2004, por el contrario, el proceso de crecimiento acentuado del parque automotor que se ilustra en el gráfico 4, es igual a nivel nacional.

Esa tendencia creciente y paralela, tiene además gran repercusión en los indicadores de accidentalidad. El crecimiento del parque automotor marca un primer pico en 1999, como sucede una manera muy similar en el creciente número de accidentes de tránsito que se estabiliza entre 1998 y 1999 (Gráfico 5), para luego decrecer al igual que el parque automotor, hasta el 2002. Los últimos dos años representados, marcan un nuevo crecimiento de la accidentalidad y del parque automotor, y aunque para el 2004 la relación

sea inversa, el crecimiento del parque automotor, se puede ver relacionado con el nuevo crecimiento de la mortalidad por incidentes viales (Gráfico 3)³.

Según una investigación realizada por la Universidad Nacional sobre accidentalidad vial en Bogotá, los accidentes de tránsito eran la segunda causa de mortalidad en la ciudad (UNAL s.f., Introducción) y Bogotá tenía “uno de los mayores índices de accidentalidad a nivel nacional: en el año 98 ocupó el primer lugar con 52,764 accidentes (25,6%)” (UNAL s.f., Capítulo 1).

Gráfico 5. Número de muertes por incidentes viales en Bogotá

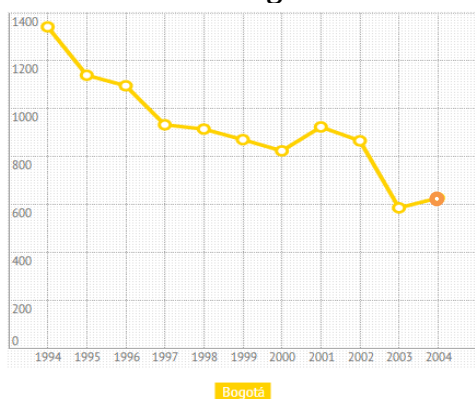


Gráfico 6. Número de muertes por incidentes viales en Colombia

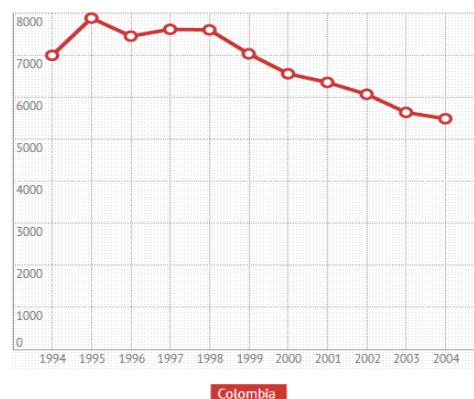


Gráfico 7. Número de accidentes viales en Bogotá.

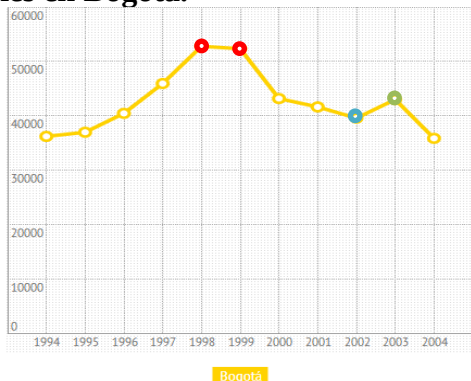
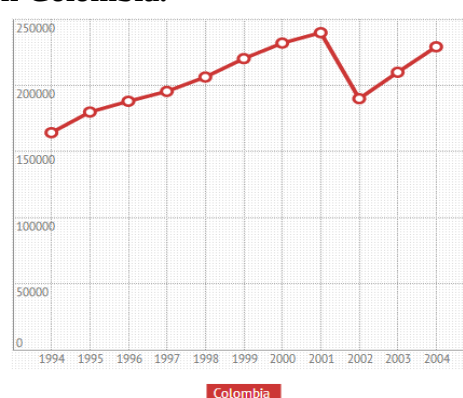


Gráfico 8. Número de accidentes viales en Colombia.



Fuente: Gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en (Instituto de Medicina Legal y FPV, 1994-2009).

Ahora, si bien la gravedad de los accidentes había disminuido por el contrario, el número de accidentes presentaba un efecto creciente sobre todo a nivel nacional y en

³ La relación que se describe entre los indicadores, está marcada por colores, entre los gráficos 4,5 y 7.

Bogotá desde 1994 hasta 1998. Si a esto, se le asocia el factor humano como parte constitutiva de la accidentalidad, es posible afirmar que había un patrón de comportamiento por parte de los ciudadanos que recaía en un número mayor de infractores. Bajo ese panorama, el tema de la seguridad vial pasa a constituirse como parte de la agenda de gobierno en la ciudad, derivado del “incumplimiento generalizado de normas de convivencia y tránsito” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 21).

“Cada muerte es irreversible, todo el poder del mundo no devuelve una sola vida, entonces la vida es sagrada. Ese es el tabú que debe construirse, hay muchos tabús importantes pero el más importante de todos es entorno a la vida humana” Esta frase, enunciada por Antanas Mockus en el documental “Bogotá Change” (2010, mín. 10:39) resume la insistencia que existía para la época en darle importancia a los temas de accidentalidad e intervención cultural en Bogotá.

Al respecto, las entrevistas realizadas como instrumento de investigación, denotaron un posible esquema de actuación sobre la seguridad vial, que correspondía en mayor medida al nivel nacional que al nivel distrital. Es decir, que en materia de accidentalidad, las iniciáticas de gestión, se daban era a nivel nacional y no distrital. Sin embargo, a partir de las estadísticas ilustradas, aunque la tendencia de mortalidad vial en Bogotá y en Colombia sea similar, para la ciudad hubo un descenso más pronunciado.

Partiendo de los datos de accidentalidad comparados, es posible ver que la disminución en cifras, inicia mucho antes para el caso de Bogotá con respecto al nivel nacional. Bogotá muestra crecimiento en la accidentalidad hasta 1998, mientras a nivel nacional la tendencia permanece creciente hasta el 2001 es decir, es posible inferir que hubo un esfuerzo distrital, que aunque no se pueda asociar directamente como el causante de dichas disminuciones, seguramente hizo parte integral del cambio estadístico.

Lo que sí es evidente, es que a nivel nacional la recopilación de la información estadística, fue casi completa en el periodo de estudio, cosa que no sucedió en Bogotá. Esto por un lado genera ciertas dudas con respecto a la veracidad de los datos incluso a nivel nacional, por cuanto el distrito capital no tenía bases homogéneas de información alimentada por todas las entidades relacionadas en materia de accidentalidad. Sin embargo,

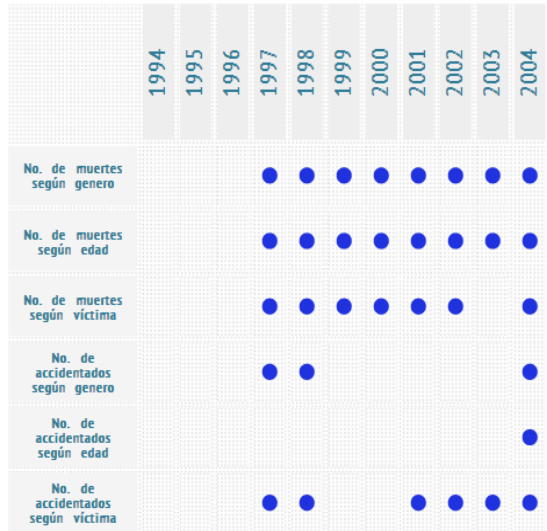
el FPV, funcionó como gran recopilador nacional de estadística en materia de accidentalidad, aunque para Bogotá hubiera discrepancia entre los datos recopilados por dicha corporación y fuentes como Medicina Legal.

La información base si fue posible recopilarla y esto permitió contar con un panorama general sobre la accidentalidad entre 1994 y el 2004 en Bogotá. Sin embargo, aun con fuentes primarias de información hubo periodos específicos que o bien demostraban diferencias con el FPV o la información era perceptiblemente errada en su sistematización por marcadas diferencias entre años anteriores y años siguientes. El esquema 5, demuestra los vacíos identificados por indicador base, y el esquema 6 relaciona los indicadores específicos sobre los que no fue posible encontrar mayor información en Bogotá, especialmente en los primeros años.

Esquema 5. Resumen de Información Base



Esquema 6. Resumen de Información específica.



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en línea base construida a partir de datos del Instituto de Medicina Legal y FPV, 1994-2009.

Aunque de forma parcial, la línea base de información específica arrojó un perfil de víctima: peatones en su mayoría, de género masculino, de entre 25 y 34 años de edad, tanto en accidentalidad como en mortalidad. Esto se traduce, en un elemento clave a la hora de analizar las estrategias de cultura ciudadana propuestas, pues deben propender a involucrar

tanto a los peatones buscando el cumplimiento de normas que los protejan, como a los conductores en el respeto por el peatón.

2.2. Experiencia institucional de cultura ciudadana como forma de gobierno: Aprendizajes para Bogotá

El surgimiento de la cultura ciudadana como estrategia de gobierno, partió de la ausencia de un común denominador en materia de comportamiento ciudadano en Bogotá. Así, tras el escenario crítico descrito anteriormente para inicios del siglo XX, el gobierno de la ciudad fue consciente de las necesidades dicientes que había en la ciudad, y consideró el comportamiento y la convivencia entorno a la accidentalidad, como un eje central del funcionamiento de la ciudad.

Nace la cultura ciudadana como una “nueva “tecnología” (...) con bajo costo político y alto rendimiento social” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 23), impulsada durante el primer gobierno de Antanas Mockus entre 1995 y 1997. Paralelo al proceso de la ciudad, es necesario comprender que se percibía el tema cultural y de accidentalidad, como clave a nivel nacional también, representado por hechos como 1) la creación del Fondo de Prevención Vial en 1993, antes incluso de la llegada Mockus a la alcaldía, 2) El aumento presupuestal que se hizo para la misma época de la Policía Nacional, 3) La adopción del Estatuto Nacional de Transporte, y luego 4) La expedición del código de Tránsito Nacional en el 2002 como antecedente a la expedición del código de policía en Bogotá (2003).⁴

Sin embargo, probablemente el nivel nacional era más insistente en lo que respectaba a la norma, pero las estrategias de cultura ciudadana como eje transversal al gobierno en la primera Alcaldía de Mockus, hace parte de una estrategia innovadora, que surge de la identificación explícita de los factores humanos asociados a la accidentalidad, y de la posibilidad de intervenirlos de forma no tradicional. Henry Murraín, director de proyectos de la ONG Corpovisionarios, “dedicada a asesorar países, gobiernos y empresas de cultura ciudadana” (Semana, 2012), en una entrevista realizada por la Revista Semana, afirma que al exalcalde “solo le interesó la alcaldía de Bogotá cuando se la presentaron

⁴ Ver anexo 1.

como un problema de cultura ciudadana” (Semana, 2012). Ahora, aunque ésta permanece, desde 1995 hasta el 2004, tiempo en el que Enrique Peñalosa también figura como alcalde para el periodo entre 1998 y 2001 y luego Mockus retoma la alcaldía para el periodo 2001-2004, las estrategias se fueron desdibujando.⁵

Lo que es claro, es que estas alcaldías concentraron una etapa de transformaciones conjunta en donde la cultura ciudadana se le adjudicaba a Mockus como figura, y a Peñalosa la transformación física de la ciudad. Claudia Peñaranda, afirma que el éxito de Mockus, también se fundamentó en él como imagen e ícono apolítico, pues ya era controversial cuando llegó a la Alcaldía, tras su paso como rector de la Universidad Nacional. Peñalosa, aunque integró varios lineamientos en materia de cultura ciudadana y los adaptó de igual forma a su Plan de Desarrollo, no centró su atención en dichas estrategias, sino funcionaban como soporte dentro de las grandes estrategias del plan.

Durante su alcaldía, se buscó mejorar física, estética y funcionalmente la ciudad, para que los ciudadanos se sintieran orgullosos de ella, y la definieran como entornos seguros y vivibles que los llevara a habitarla y recorrerla y no solo usarla. “Enrique Peñalosa, orientó este tema en la transformación física de la ciudad, para lo cual se requería la recuperación del espacio público, para generar mejores condiciones en la calidad de vida, en los comportamientos ciudadanos, en la gobernabilidad y en el sentido de pertenencia urbano” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 25). Mejorando el funcionamiento de la ciudad y con ello la calidad de vida, se partía del hecho que los ciudadanos desarrollarían sentimientos de apropiación:

Las ciudades hacen a los hombres para bien o para mal. Un joven criado en Viena o en Berna aprende desde su infancia a respetar las reglas, a cuidar los bienes públicos como propios. Sus coetáneos en Asunción o en la Paz (o en Bogotá o en Quito, agrego yo) tendrían un comportamiento diferente. Sus ciudades no le invitan a cuidar el ornato colectivo. La lección que aprende es la contraria: el bien común no existe (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 48).

A continuación se hará referencia a cada uno de los programas de gobierno que hacen parte del presente documento, en donde se analizan a nivel de plan de desarrollo, los elementos relacionados con la cultura ciudadana, así como con transporte, tránsito y accidentalidad, que competen al presente trabajo investigativo: 1. Alcaldía de Antanas

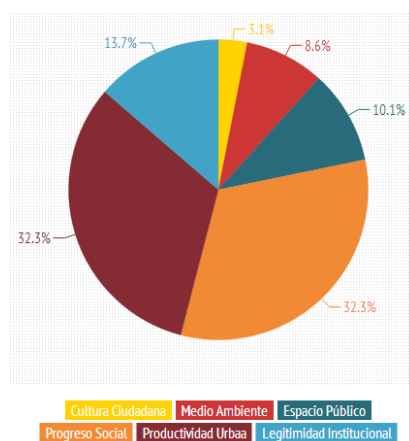
⁵ Ver Anexo 1.

Mockus y Paul Bromberg (1995-1998) 2. Alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2001) 3. Alcaldía de Antanas Mockus (2001-2004).

Durante el primer periodo de gobierno, se dio inicio una etapa innovadora de la gestión urbana en dos ejes: uno relacionado con el cambio de paradigma político y el otro, con el enfoque de gobierno dirigido a un campo antes rezagado como es el de la cultura. Mockus como figura pública, funcionó como un anti-político en la medida en que acercó las instituciones a los ciudadanos y generó confianza en los bogotanos con respecto a las expectativas de su forma de afrontar el reto urbano. Según Bromberg, quien asume la alcaldía durante el último año de gobierno, Mockus no sabía de temas de ciudad. Sin embargo, su perspectiva de lo que debería ser Bogotá en un escenario teórico ideal, lo llevó a convertirse en alcalde de la ciudad, sumado a un margen de polémica política y mediática que lo consolidó como un referente único y distinto. En palabras de Mockus: “Tal vez represento hasta cierto punto a la gente que durante mucho tiempo ha mirado con mucho escepticismo a la política” (Bogotá Change 2010) ⁶.

El Plan de Desarrollo de Mockus, “Formar Ciudad”, está estructurado a partir de prioridades, dentro de las que se encontraba la cultura ciudadana:

Gráfico 9. Destinación Presupuestal por Prioridades-Plan de Desarrollo 1995-1998



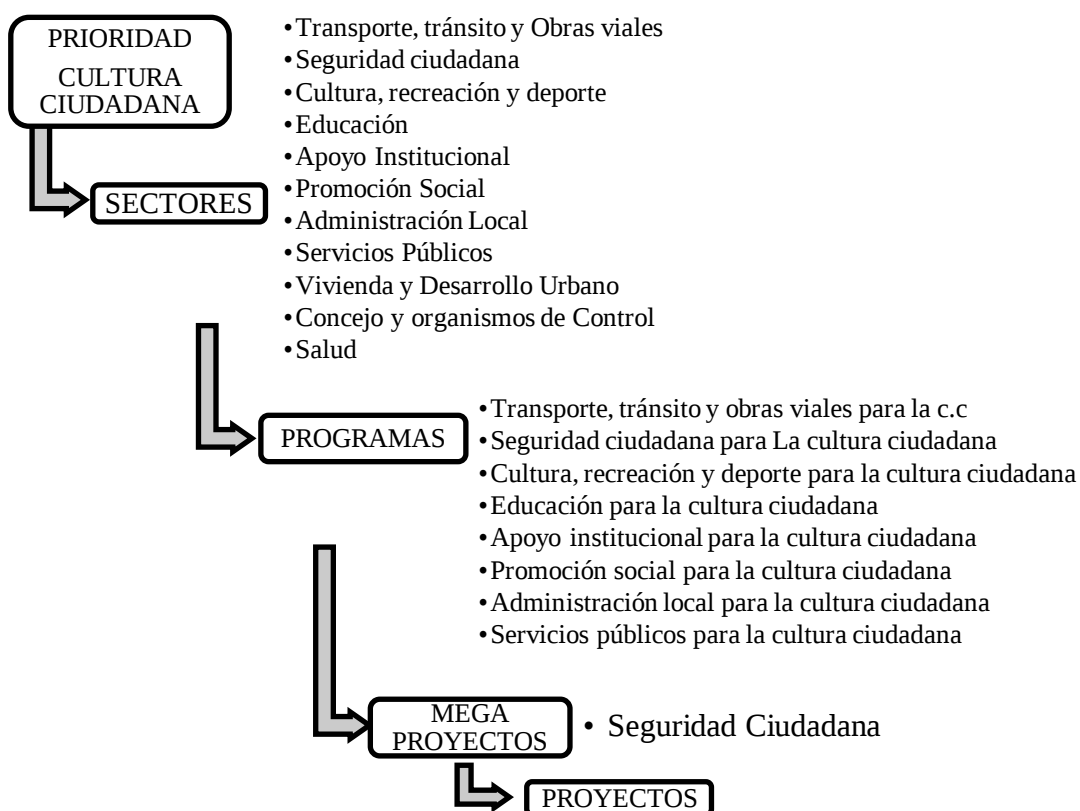
Fuente: Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 83).

⁶ Ver mín. 12:51

Estas a su vez asociaban con programas por cada sector a intervenir con una inversión para el caso de la cultura ciudadana de \$158,547,000,000 millones de pesos correspondientes al 3,1% del total del presupuesto. Aunque en proporción era la más pequeña en relación con el resto de prioridades, las acciones culturales de la ciudadanía, como estaban planteadas, no requerían mayores inversiones. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 16)

Ahora, dichas prioridades estaban además relacionadas con los diferentes sectores del Plan: educación, cultura, recreación y deporte, seguridad ciudadana (entre otros), que a su vez consolidaban los programas del Plan de Desarrollo, agrupando en ellos proyectos específicos para cada entidad. Además, el Plan también expone la figura de macro-proyecto, en donde se integra nuevamente a la seguridad ciudadana como un factor esencial dentro del funcionamiento de la ciudad.

Esquema 7. Estructura Plan de Desarrollo Formar Ciudad 1995-1998

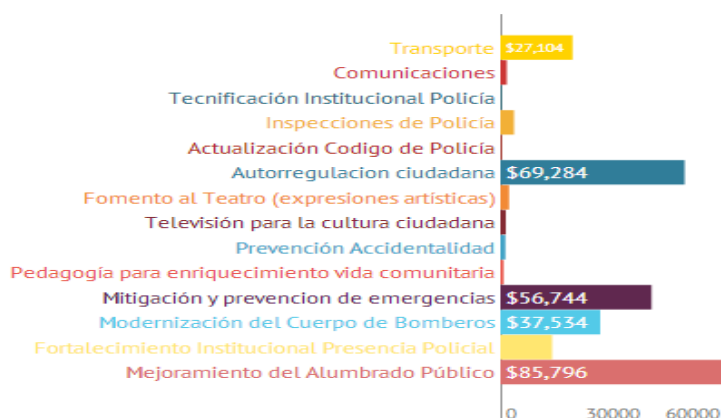


Fuente: Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en (Departamento Distrital de Planeación 1995, págs. 2-14).

Al respecto, la cultura ciudadana asignaba dentro de cada sector un monto específico, exceptuando los relacionados con vivienda-desarrollo urbano, organismos de control y salud. La mayor asignación sectorial por parte de la prioridad cultura ciudadana, estaba concentrada en el sector de cultura, recreación y deporte, con un 52,2%, seguido de educación con 20,1%, servicios públicos con un 19,7% y transporte y tránsito con 4,2%. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 19).

Ahora, en lo referido al macro proyecto “Seguridad Ciudadana”, éste surge con el objetivo de atender problemas relativos a la violencia a nivel global con proyectos dirigidos a puntos distintos que interferían con la noción de seguridad. Es necesario destacar que un alto porcentaje de la destinación presupuestal dirigida a la autorregulación ciudadana (16,6%), así como a transporte (6,5%). Además, se asocian medidas relativas a la capacidad de reacción de la ciudad ante las distintas emergencias, que también podrían verse relacionadas con el cambio en los indicadores de accidentalidad como mitigación y prevención de emergencias y modernización del cuerpo de bomberos, así como elementos derivados del contexto, por cuanto el mayor gasto está en el mejoramiento del alumbrado público (20,5%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 93).

Gráfico 10. Destinación proyectual-Megaproyecto “Seguridad Ciudadana”.



Fuente: Gráfico elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 93).

Ahora, el análisis del de plan de desarrollo, permite cuestionarlo como instrumento de seguimiento y planeación pues no logra dar cuenta de la gestión realizada durante las

alcaldías, sino de las intenciones y enfoques de cada periodo. En este caso específico se dificulta aún más porque la cultura ciudadana en términos de presupuesto, es poco representativa y si se analizan prioridades solo a partir de su ejecución, el panorama daría como resultado una percepción errónea de la gestión. Así, factores como la destinación presupuestal a transporte por parte de la cultura ciudadana durante la primera alcaldía de Mockus, llevaría a suponer que el sector movilidad no era representativo en la cultura ciudadana, y como lo afirman los entrevistados, la intervención en cultura, no es un tema de plata.

El plan de desarrollo como instrumento durante dicha alcaldía, carece de claridad en algunos elementos (como metas específicas, o alusión a la accidentalidad dentro de un eje específico), aunque demuestre explícitamente su intención de dar trascendencia a la transformación cultural a todo nivel. Sin embargo anecdóticamente, la cultura ciudadana durante ese periodo de gestión tuvo un alto interés en temas relativos a la movilidad y es entorno a este sector que aun hoy se reclama el uso de cultura ciudadana. No en vano, de los éxitos que consideran los entrevistados que ha tenido la cultura ciudadana, es el del reconocimiento y respeto de los peatones, el uso de la cebrera y las estrategias relacionadas con el consumo de alcohol, todas involucradas con movilidad.

Ahora, el esquema no demuestra la gestión en sí misma pues muchas fueron las acciones que quedaron por fuera de la formalidad, pero en el imaginario colectivo de los ciudadanos. Al referirse a la relación que tiene el plan con los indicadores de accidentalidad, el panorama general entre 1995-1998, demostraba un número creciente de accidentes de tránsito, pero una disminución en la mortalidad aunque ésta desde 1994 ya venía decreciendo. Por ello, resulta difuso asociar directamente la variación estadística del indicador a la cultura ciudadana, así como tampoco es posible afirmar que estas estrategias de pedagogía y comunicación no funcionaron, basadas en el aumento de la accidentalidad dentro del periodo de gobierno. La dificultad identificada está entonces en que teniendo en cuenta que las transformaciones culturales toman tiempo, y que la accidentalidad está compuesta por 3 factores distintos, éste movimiento podría estar asociado directamente a las estrategias de cultura ciudadana, como podría no estarlo.

Ahora, a nivel de la institucionalidad y gestión, dentro de la estructura del IDCT, se crea como dependencia el Observatorio de Cultura Urbana con el objetivo de “dotar a Bogotá de un espacio permanente de reflexión, de fomento a la investigación, a la información y divulgación oportuna, actualizada y confiable” (Campos 1998, pág. 214). Para ello, dicha dependencia tenía 3 líneas de investigación y varios campos de acción, en torno a las cuales se realizaban convocatorias abiertas (violencia y delincuencia, calidad de vida y consumo y oferta cultural), para fusionar la metodología teórica con la toma de decisiones política.

Gran parte de la columna vertebral de las estrategias de cultura ciudadana en el distrito, estaban concentradas en el IDCT, entidad que reunió 20 proyectos, de cuyo presupuesto total fue destinado una gran parte al proyecto de Autorregulación Ciudadana (50%), de la mano de otros proyectos asociados como: Desarrollo de paquetes de prensa, radio tv y audiovisuales, sistemas de información, fortalecimiento observatorio de cultura urbana y animación institucional. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997a, pág. 85)

Sin embargo, son varios los autores que afirman que dicha institución, como “entidad gestora” de gran parte de las estrategias de cultura ciudadana, no estaba en la capacidad de hacerlo a pesar de que fuera ésta la que proporcionara la logística y los medios económicos que el observatorio necesitaba. Esto derivado en gran parte por la dificultad que había en integrar aspectos académicos a la administración y en ese sentido, a nivel de objetivos la esencia del Observatorio de Cultura Urbana, se vio afectado por decisiones políticas y de distanciamiento institucional, que pudo haber influenciado sobre la capacidad de acción de la estrategia general de la cultura ciudadana.⁷

Es posible entender por qué a nivel de gestión evaluar a la cultura ciudadana se hace difuso en el marco de la aplicación teórica. Su impacto se puede analizar desde la percepción pero no desde los resultados, porque su naturaleza limita la generación de indicadores, y el seguimiento de estrategias cuando carecen de líneas base. De los posibles indicadores obtenidos de la ejecución del plan, se enlistan los siguientes:

⁷ Ver Anexo 5.

Cuadro 1. Resumen de Ejecución Plan de Desarrollo Formar Ciudad

PROYECTO	INDICADOR	ENTIDAD
Autorregulación Ciudadana y Adecuación de Contextos	120 jornadas pedagógicas para resolución de conflictos.	IDCT
	Formaron de 3.750 policías para elevar su capacidad de comunicación con la comunidad en general.	IDCT
	Instación de 756 vallas de demarcaciones para disminuir la accidentalidad en cruces escolares	IDCT
	Capacitación a 15.000 taxistas para cambios de comportamientos «Caballeros de la Cebra» y se realizaron diversas campañas sobre información y educación para disminuir la accidentalidad en las principales vías de la ciudad.	IDCT
Proyecto Prevención de la Accidentalidad	Capacitación a más de 80.000 estudiantes de preescolar y 500.000 estudiantes de educación básica primaria en materia de tránsito.	STT
	Conformación de 80 patrullas escolares y universitarios, para educación en el tránsito.	STT
	Capacitación de más de 2.700 estudiantes en servicios de alfabetización e instrucción a 270 centros educativos en normas viales.	STT
Megaproyecto Seguridad Ciudadana	Mejoramiento del Alumbrado Público	EEB
	Mitigación, Prevención y Atención a Emergencias	FOPAE
	Modernización del Cuerpo de Bomberos	Secretaría de Gobierno

Fuente: Cuadro elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1997b, pág. 55).

Ahora, la siguiente parte de la Alcaldía de Bogotá referida al periodo de Gobierno de Enrique Peñalosa entre 1998 y 2001, actuó como una instancia de ejecución física, estética y funcional de la ciudad, basado en el supuesto según el cual, la generación de espacio público, la funcionalidad de los sistemas de transporte, y la integración de estrategias de seguridad y convivencia, (entre otras), lograrían mejorar democráticamente la ciudad. “Espacio público y transporte eran las prioridades de la administración de Peñalosa” (Montezuma 2005, pág. 4).

A lo largo de la administración Peñalosa, la cultura ciudadana fue vista bajo un modelo de ciudad gerencial, y por lo tanto se desarrolló de forma pasiva a partir de pedagogías indirectas pues ya no se consolidó como un objetivo mismo, sino como una línea estratégica programática dentro de las prioridades que establecía el plan de desarrollo. La dificultad encontrada para abordar éste plan de desarrollo, fue no encontrar especificidad con respecto al seguimiento de la intervención cultural sobre la movilidad. Se establecen 7 prioridades: Desmarginalización, Interacción Social, Ciudad a Escala Humana, Movilidad, Urbanismo y Servicios, Seguridad y Convivencia y Eficiencia Institucional, así como 5

proyectos prioritarios, entorno a los cuales se estructuran estrategias tendientes a la cultura ciudadana: Sistema Integrado de Transporte Masivo, Construcción y Mantenimiento de Vías, Banco de Tierras, Sistema Distrital de Parques y Sistema Distrital de Bibliotecas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, pág.3).

Los programas que se resaltan a continuación, de las prioridades arriba mencionadas (exceptuando los relacionados con urbanismo y servicios y eficiencia institucional), tienen que ver en gran parte con el desarrollo físico, pero con implicaciones sociales que se ven relacionadas con procesos pedagógicos. Sin embargo, el único referente explícito corresponde a la prioridad “ciudad a escala humana” y “seguridad y convivencia”.

Esta última, promueve recuperar lazos de identidad colectiva que fortalezca la convivencia a partir de la recuperación del espacio público como escenario de encuentro social y por ello a nivel de programa establece la necesidad de recuperar, mejorar y mantenerlo, así como de ampliar la oferta de parques e infraestructura recreativa y deportiva. En lo que respecta a la movilidad, establece en términos de eficiencia cómo la calidad de vida se puede mejorar a partir del desarrollo de un sistema de transporte masivo, la construcción de ciclo rutas, adecuación del sistema vial y el fortalecimiento del manejo del tráfico. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, pág. 24).

En lo que se denominó como seguridad y convivencia, si bien se define como prioridad y hace alusión a temas de comportamiento, los programas que se desprenden, corresponden a la materialización de la estrategia haciendo uso de instrumentos que apelan a estrategias distintas como: fortalecer la institucionalidad en el manejo de la seguridad ciudadana, desarrollo normativo y fortalecimiento de acciones coordinadas entre instituciones y ciudadanos, promoción del compromiso para la convivencia ciudadana a partir del fortalecimiento de las alcaldías locales, comisarías de familia, inspecciones de policía y los centros de conciliación. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, pág. 24).

Así mismo, se promovió el cumplimiento a las normas de tránsito y espacio público de la mano de procesos pedagógicos para evadir actos violentos, en donde se toma como premisa que el orden está relacionado con el comportamiento de los ciudadanos y que de él depende factores como la seguridad y la convivencia. Esto acompañado finalmente de

procesos de prevención de riesgos y atención a emergencias en donde se buscaba determinar áreas de riesgo con el fin de tomar medidas para reducir la vulnerabilidad.

Se destinaron durante la alcaldía de Peñalosa 1,2 billones de pesos a inversiones integrales en donde se hacía referencia a vías, espacio público y servicios públicos, a modo de mejoramiento integral, beneficiando 415 barrios, así como 651.000 habitantes, sumado a 2.000.000 m² construidos por el IDU; 21 colegios construidos, 7 licitados y 1 diseñado, cada uno con capacidad de 940 estudiantes asociados a las prioridades de interacción social y desmarginalización. De la misma manera se construyeron 52 parques de barrio a los que se le destinaron 4.300 millones de pesos, sumado a las medidas de reforzamiento institucionales relacionadas con la autoridad en materia de movilidad, y seguridad a partir de capacitaciones dirigidas a la fuerza pública, y mejoramiento de la infraestructura misma de los casi y centros de retención temporal. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, págs. 54-64).

Esto, sumado a la gran escala de ejecución de proyectos para la ciudad, como el sistema de transporte masivo Transmilenio, la transformación del sector de San Victorino en una plaza pública, la recuperación del espacio público haciendo efectivas medidas de prohibición al parqueo, y generación de ciclovías, son algunos de los grandes logros que se le adjudican al Ex alcalde Peñalosa en la transformación de la ciudad.

La formalización de estrategias que podrían verse relacionadas con la accidentalidad vial y la cultura ciudadana, se evidenciaron en la adopción de medidas como el “pico y placa” que buscaba desincentivar el uso del automóvil mientras se promovía el uso de transporte público, “el día sin carro” (medida sancionada por medio del decreto 1098 del 2000) y Misión Bogotá. Esta última como resultado de la integración de grupos en riesgo, como recicladores, trabajadores sexuales, y habitantes de la calle dándoles la posibilidad de “formarse como agentes pedagógicos” (Sáenz 2007, pág. 152).

Al respecto, este grupo se enfocó formalmente en distintos ámbitos, uno de los cuales correspondía a la seguridad ciudadana, donde fungieron como agentes sociales y de organización de la comunidad para crear estrategias conjuntas de defensa con el apoyo de las autoridades, e igualmente, desarrollaron acciones de formación y divulgación de las normas de convivencia.

Ahora, en relación a los indicadores de accidentalidad, derivado de la entrada de Transmilenio, se le pueden asociar elementos como la reducción del crecimiento del parque automotor entre 1999 y el 2002, abarcando incluso la segunda alcaldía de Mockus. En lo que respecta a la mortalidad, después de la puesta en marcha de Transmilenio entre el 2000 y el 2001, hubo un aumento que también puede verse relacionado, pues el sistema aparentemente influencio los indicadores de accidentalidad en Bogotá, aunque estos cambiaron de modalidad, según uno de los entrevistados.

El perfil de la víctima identificado en la entrada en marcha de Transmilenio, arroja que en efecto siguen siendo los peatones masculinos, pero distanciados por un punto, están los jóvenes de entre 25 y 34 años y las personas mayores de 60 años. Esto puede deberse tentativamente al aumento en las velocidades que traía consigo la transformación física de la ciudad, y la entrada en marcha del sistema de buses. Para el número de accidentes, si hubo una disminución considerable, que puede asociarse tanto al cambio cultural que venía impulsándose desde 1995, hasta directamente al el sistema Transmilenio, derivado incluso de estrategias para desincentivar el uso del vehículo particular.

Finalmente, a diferencia de la anterior alcaldía, Peñalosa definió metas que permitieran medir su ejecución de acuerdo con indicadores por cada uno de los compromisos del plan, y esto permitió dejar en evidencia el progreso en materia de infraestructura. Sin embargo, su estrategia de cultura ciudadana fue pasiva a diferencia de la de Mockus, quien logró posicionar a la cultura ciudadana como una verdadera estrategia innovadora basada en supuestos no tradicionales de abordar problemas urbanos.

Para la segunda alcaldía de Antanas Mockus, periodo 2001-2004, se marcaba un hecho importante teniendo como antecedente lo que se denominada como la transformación de la ciudad en donde sus objetivos tenían una condición dual: Por un lado tenía el compromiso de velar por la protección de “cuidar” los cambios físicos que se habían logrado del gobierno de Peñalosa, y por el otro, de mantener el legado que había logrado permanecer, aunque de forma algo difusa, de la cultura ciudadana.

Este Plan de Desarrollo denominado “Bogotá para vivir todos del mismo lado” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, pág.1), retoma la necesidad de consolidar a la cultura ciudadana como objetivo central del plan, distinto a lo que hizo Peñalosa, cuando lo ligó de

forma indirecta a lo largo de los demás propósitos del plan. Así entonces, el objetivo número uno correspondía en efecto a la cultura ciudadana con políticas relativas al cumplimiento voluntario de las normas, y la promoción de procesos de solidaridad y comunicación entre ciudadanos.

Ahora, con respecto a los programas que del objetivo se derivaban, hubo 3 programas específicos: El primero hacía referencia al aprecio de normas, con metas relacionadas con el crecimiento del número de personas que acataba normas básicas de convivencia, y el segundo se refería al número de personas que justificaban no acatar las normas. De dicho programa surgieron proyectos representativos del gobierno de Mockus, como el Código de Policía. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, pág. 8)

El segundo programa se denominaba “vida sagrada” que surge con el objetivo de reducir las muertes violentas en la ciudad teniendo como meta pasar de 11 a 7 muertes diarias. Dentro de los proyectos se enuncia el fortalecimiento de la policía, la intervención de zonas críticas y la solución pacífica de conflictos. Dentro de la estructura del plan de desarrollo de esta alcaldía, no se evidencia la posibilidad de desagregar la meta por tipo de muertes violentas. Es decir, enmarcando a la mortalidad vial como una muerte violenta, de la meta no era posible saber qué porcentaje correspondía a los incidentes viales y qué otros porcentajes hacían referencia a las demás modalidades. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, págs. 9)

Dentro del esquema institucional que se propone para la gestión del objetivo, se habla de un comité de la cultura ciudadana con el apoyo del que volvía a ser el observatorio de cultura urbana. Sin embargo, según las entrevistas, el proceso institucional fue inapropiado por cuanto la estructura de comité no permitía establecer responsabilidades directas, generando así una dificultad en el cumplimiento de las estrategias que se proponían.

Dentro de los elementos relacionados a lo largo de los planteamientos del Plan de Desarrollo, se hace evidente, que si bien hay una intención hacia la cultura ciudadana, la accidentalidad no representaba un eje estructurante. Esto evidenciado con el objetivo de productividad, que contiene un programa denominado como “movilidad inteligente”, cuya

única meta está relacionada con la reducción de tiempos en un 20% de los desplazamientos, y no se hace referencia a los factores humanos como parte del mismo.

Igualmente, la educación como tercer objetivo relacionado con el plan, establece dentro de sus políticas la generación de espacios de aprendizaje en la ciudad, con la estrategia de acercar la educación a la vida en sociedad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, págs. 29-33). Sin embargo, el programa que se consolida, se refiere al uso de pedagogías de Bogotá “para vivir todos del mismo lado” con metas tan amplias, que podrían ser simples lineamientos: desarrollar 7 objetivos de plan concretados con estrategias, y 7 estrategias pedagógicas. A esto, se le suman intenciones de medición de impacto y seguimiento, pero éstos elementos se hacen útiles cuando ya los objetivos están formulados y con ello las estrategias y proyectos específicos. Así, la meta debería estar ligada más a un proyecto que a un “objetivo-plan”.

Si se hace referencia a las inversiones realizadas, la cultura ciudadana vuelve a tener un menor porcentaje 3.9% del total del plan si se compara con el objetivo de productividad que cuenta con el 36,2%, dentro del cual el programa de movilidad inteligente cuenta con 37,4%, y el programa de educación referido a la pedagogía tiene un 0,02%. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004, págs. 1-97). Sin embargo y como ya se ha hecho definido anteriormente, el problema de la cultura ciudadana como estrategia de gestión no corresponde a factores presupuestales, aun cuando la ejecución parezca ser baja.

A nivel de resultados, específicamente en materia de accidentalidad entre el 2001 y el 2004, el panorama había cambiado radicalmente con respecto a la primera administración de Mockus. Tanto la mortalidad, como la accidentalidad, continuaron su disminución, e incluso en el primer indicador, entre el 2002 y el 2003 presentó una precipitación aunque para el mismo periodo, el número de accidentes haya mostrado un leve incremento. A partir del 2002, el parque automotor vuelve a tomar su rumbo creciente, lo cual resulta curioso porque contrario a las demás alcaldías, la accidentalidad se reducía mientras el parque automotor crecía. Este factor en especial, puede tener un alto componente de comportamiento, derivado de la intencionalidad en cambiar las racionalidades de los ciudadanos, pues significa que aunque hay más vehículos, y la población se mantiene creciente, pero la accidentalidad si se puede reducir (aunque como

resultado de distintas variables), sin duda alguna el comportamiento que se promovió desde la primera alcaldía de Mockus, es una de ellas.

A lo largo del último periodo de gobierno, se hicieron en efecto esfuerzos por sistematizar y crear líneas base que permitieran identificar las problemáticas con mayor claridad. En el 2001, y de nuevo en el 2003, se aplicó la encuesta de cultura ciudadana:

La necesidad de contar con información sistemática y consistente y con un conocimiento más sólido en materia de cultura ciudadana condujo al equipo de gobierno a incluir, dentro de los proyectos prioritarios de esta Administración, el diseño y la aplicación de un sistema de medición que permitiera, por una parte, cuantificar las metas relativas al cumplimiento de las normas, el pago de impuestos, el uso responsable de subsidios y el fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad, y por otra, medir de manera más objetiva el impacto de los programas adelantados por la Administración Distrital, desarrollando para este fin la Encuesta de Cultura Ciudadana 2001.(Observatorio de Culturas, 2001)

Dichas encuestas, arrojaban información diciente sobre el conocimiento de las normas de tránsito por parte de las personas, cruzado con información sobre el nivel educativo, estrato, edad y sexo, para determinar ahora, no solo la víctima, sino los grupos de población que debían ser atendidos por prevención. Además, permitían dar cuenta de cómo actúan las personas en determinadas situaciones y cuáles eran las razones más comunes para justificar la trasgresión a la ley. (Observatorio de Culturas, 2001)

Sin embargo, podría decirse que es la norma y su cumplimiento la que mayor incidencia tiene sobre el accionar de los ciudadanos. La encuesta funciona como instrumento de línea base, pero demuestra lo que los ciudadanos harían, y no necesariamente lo que hacen en la realidad. Por ello, incluso en la primera aplicación, el conocimiento de las normas de tránsito en todos los estratos y niveles socioeconómicos, parecían bien conocidas, exceptuando las relativas a las bicicletas (Observatorio de Culturas, 2001). Esto en gran parte derivado del esfuerzo realizado especialmente en la primera alcaldía de Mockus, por hacer visible el cumplimiento de las normas de forma participativa y del uso de estrategias de animación.

En resumen, a partir de la aplicación de las estrategias de cultura ciudadana, a lo largo de las 3 alcaldías, es posible entender que su aplicación tiene unas necesidades específicas en el marco del gobierno urbano: 1) marco institucional y normativo de soporte, 2) sistemas unificados de información y líneas base y 3) voluntad política.

3. CONCLUSIONES

Si bien “Bogotá se ha caracterizado en los últimos años por ser pionera en la implementación de transformaciones sociales, culturales y urbanísticas” (Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos 2009, pág. 8), los procesos de gestión buscan hacer referencia explícita al análisis de los resultados, pero claro, entendiendo el proceso como parte del aprendizaje. Hacer referencia a la cultura ciudadana en una época de transformaciones diversas en Bogotá, apela al imaginario colectivo de los ciudadanos pues se consolidó como un factor representativo del gobierno urbano.

Ahora, comprender las transformaciones culturales, es una cuestión difícil cuando no hay elementos sistemáticos que permitan medir el cambio, teniendo en cuenta además el tiempo que toma transformar comportamientos. Al respecto la percepción ciudadana ha sido el único medio de medición sobre el cambio en las racionalidades incentivadas por el gobierno urbano y para ello, fueron importantes las encuestas sobre cultura ciudadana. Ahora, aunque dichas encuestas “miden lo que la gente piensa, no lo que la gente hace” (García 2009, pág. 40), permiten formar una línea base para acercarse a la alineación entre la ley, moral y cultura porque deja entrever a qué criterios obedecen las personas y abre las posibilidades para tomar decisiones pertinentes.

El escenario que intervenía Antanas Mockus cuando impulsa la cultura ciudadana era un escenario en donde la mortalidad era decreciente y la accidentalidad en número aumentaba, con un crecimiento constante del parque automotor y de la población⁸. A partir de su alcaldía, es posible ver cómo la gravedad de los accidentes disminuía aunque la frecuencia de los mismos aumentara. Sin embargo, es necesario comprender que las transformaciones culturales no son intervenciones de corto plazo y que por ello, asociar directamente los indicadores a los programas, no es posible durante ese mismo periodo. Sin embargo, algunos pueden ser los logros en materia de accidentalidad que se le pueden adjudicar a la implementación y uso de estrategias de cultura ciudadana. Gran parte las acciones de comunicación y animación estaban dirigidas hacia el conocimiento de las normas referidas tanto al respeto y reconocimiento de los peatones por parte de los demás agentes que confluían en la accidentalidad, como a los peatones mismos en el uso de las

⁸ Ver gráficos 3 y 4.

cebras y puentes. Las estadísticas demuestran (aunque se cuente solo con información entre 1997 y el 2002), que a nivel de mortalidad hubo una reducción considerable para los peatones a pesar de una tendencia leve de crecimiento en la accidentalidad de ésta víctima.

Al respecto es posible inferir que entorno a ésta víctima en especial, el tema de la mortalidad y la accidentalidad en medio de la vía tiene un alto componente de comportamiento, y que por lo tanto, su reducción estadística puede verse asociada, tanto a las transformaciones culturales de Antanas Mockus, como a la adecuación de contextos en una administración posterior.

Alcaldía Antanas Mockus 1995-1998

Gráfico 11.
Mortalidad 1995-1998

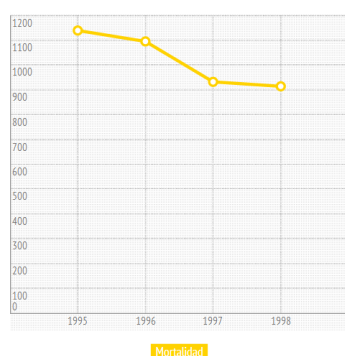


Gráfico 12.
Accidentalidad 1995-1998

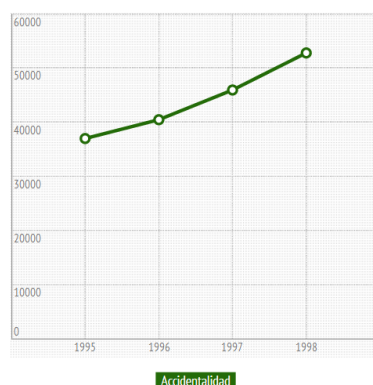
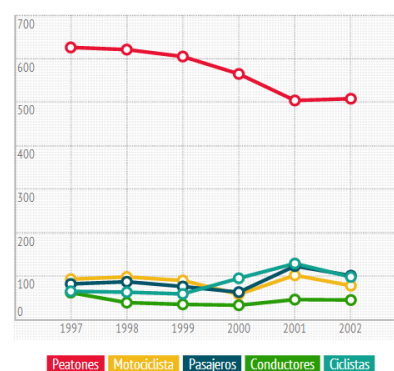


Gráfico 13. Muertes según víctima 1997-2002



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado con base en línea base construida a partir de datos del Instituto de Medicina Legal y FPV, 1994-2009.

Para la alcaldía de Enrique Peñalosa, se demuestra que con la entrada del sistema Transmilenio, el parque automotor empieza a decrecer, pero en cambio la mortalidad se vuelve positiva. Por lo tanto, aumenta la gravedad nuevamente de los accidentes, pero además, cambia de modalidad por cuanto tradicionalmente por grupo etario era posible decir que había una frecuencia mayor de víctimas entre los 25-35 años (cifra que empieza a decrecer desde 1997), mientras crece el grupo de personas mayores de 60 años. Por lo tanto, es posible inferir que el aumento de velocidades que trae consigo una transformación física de Bogotá, sumado a la entrada de Transmilenio, esté asociada con este indicador aunque para el 2001, inicie de nuevo su decrecimiento, acompañado de una reducción generalizada en la mortalidad.

Alcaldía Enrique Peñalosa 1998-2001

Gráfico 14. Mortalidad 1998-2001

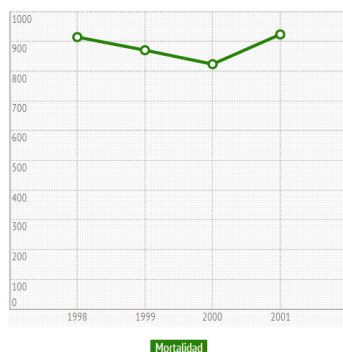


Gráfico 15. Parque Automotor 1998-2001

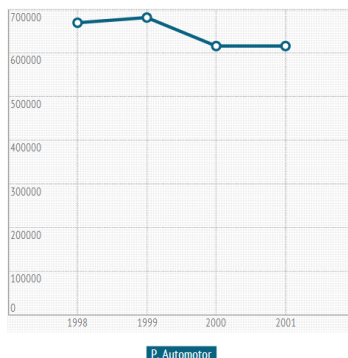
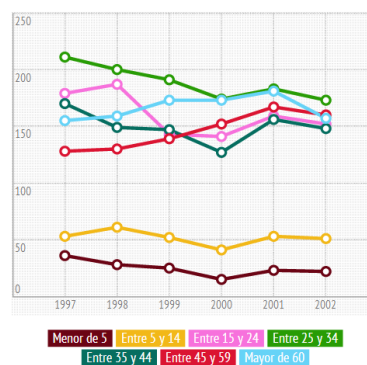


Gráfico 16. Muertes según edad 1997-2002



Fuente: Gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en (Instituto de Medicina Legal y FPV, 1994-2009).

Finalmente durante la última alcaldía de Antanas Mockus es posible evidenciar algunas estadísticas importantes en materia de accidentalidad, pues la mortalidad desciende fuertemente del 2002-2003 y la accidentalidad tendencialmente también decrece a pesar del nuevo crecimiento del parque automotor. Este panorama permite asociar transformaciones por cuanto la tendencia general en el marco de la accidentalidad, demuestra que el crecimiento del parque automotor como un indicador influye directamente sobre la mortalidad y la accidentalidad, y en este caso ocurrió lo contrario. De esta forma, tanto las acciones de cultura ciudadana, como de transformación de contextos, podrían verse reflejadas finalmente en las estadísticas de éste periodo de gobierno.

Alcaldía Antanas Mockus 2001-2004

Gráfico 17. Mortalidad 2001-2004

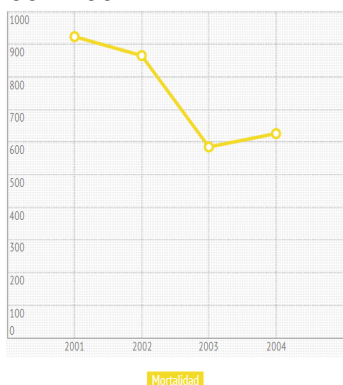


Gráfico 18. Parque Automotor 2001-2004

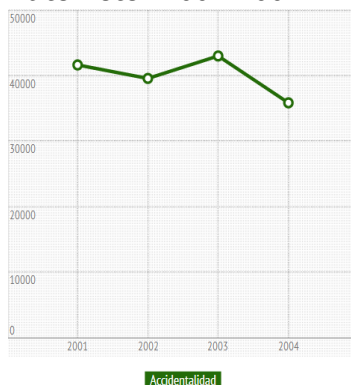
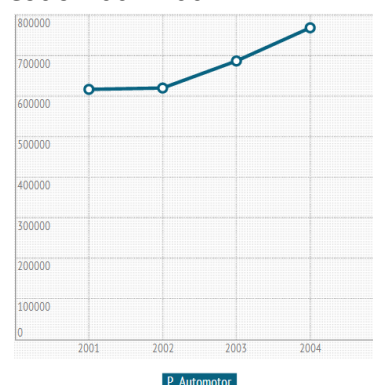


Gráfico 19. Muertes según edad 2001-2004



Fuente: Gráficos elaborados por la autora del presente trabajo de grado con base en (Instituto de Medicina Legal y FPV, 1994-2009).

3.1. Consideraciones finales

La cultura ciudadana se consolida como una herramienta que permite abrir puertas de investigación sobre cuál debería ser el rol que asuma en problemas urbanos como la accidentalidad. Entender cómo funciona la ciudad, hace parte de concebir sus problemas de forma integral y ser certero en las soluciones que lleven a un resultado. Por ello, y tras el análisis realizado en los capítulos anteriores, se enuncian a continuación y de forma general las consideraciones más importantes, tanto en el marco de la implementación de las estrategias y acciones de cultura ciudadana, como en la intervención de la accidentalidad como problema urbano:

- La accidentalidad es un tema complejo sobre el cual la cultura ciudadana tiene limitaciones. Comprender la estructura de la accidentalidad vial y desagregar sus factores para crear estrategias dirigidas a ejes específicos, permite garantizar integralidad en la posibilidad de cambio. Partiendo del hecho de que la cultura ciudadana tiene la capacidad de influir en el factor humano de la accidentalidad, y que los comportamientos son modificables, es posible comprender que aun cuando la accidentalidad está condicionada a muchos otros factores, la cultura ciudadana en efecto puede transformar racionalidades para afectar positivamente los indicadores.

- El proceso de gestión para involucrar a la cultura ciudadana en el gobierno urbano, requiere claridad institucionalidad. Entorno a los problemas urbanos como el de la accidentalidad, intervienen cuerpos institucionales con objetos distintos que si no se rigen por una idea central, generan estrategias aisladas que pueden representar oposición o simplemente no alcanzar resultados esperados. Con una fortaleza institucional suficiente, es más probable que la estrategia logre estructurarse bajo necesidades y objetivos coherentes y de igual forma, que se convierta en una herramienta transversal al cambio de gobierno. Evaluar si son los privados los agentes que permiten dar continuidad a las estrategias es válido, sobre todo si tiene en cuenta que entorno a la accidentalidad, existe el FPV que consolida estadísticas y ONG's como Corpovisionarios que ofrecen asesoría en materia de cultura ciudadana. Además, la ciudad ya tuvo como antecedente las dificultades de la creación del Observatorio de Cultura Ciudadana, como un organismo dependiente del sector cultura, pero sin mayor capacidad de gestión.

- Los sistemas de información constituyen la herramienta básica para tomar decisiones. En el marco de la gestión, la construcción de una línea base que dé cuenta del estado del arte del problema a resolver, representa la estructura apropiada en el sentido en que permite ser asertivo con los objetivos y plantear metas pertinentes. En la accidentalidad vial, la sistematización de la información y la rigurosidad en la recopilación de la misma, constituye gran parte del éxito de las estrategias que se planteen desde el gobierno urbano.

- La cultura ciudadana vista como herramienta y no como una estrategia personificada. Asociar la transformación cultural directamente con la imagen de Antanas Mockus, funciona positivamente cuando genera reconocimiento en la sociedad, pero lo hace negativamente cuando hay un cambio de gobierno, y la estrategia se ve desdibujada. Aunque si bien Mockus fue quien impulsó la idea, y su imagen polémica ayudó a consolidarse en el imaginario de la ciudad, la cultura ciudadana se personificó a tal nivel, que se dificultó aún más su legado como herramienta de gestión.

- Hacer uso de herramientas participativas y de animación en la confluencia de lo público deja un saldo pedagógico positivo. Gran parte del éxito percibido por la sociedad bogotana es el resultado de una imagen de acercamiento entre la institución y la sociedad, en donde el lenguaje fue usado apropiadamente a partir de símbolos comunes, que causaron recordación e impacto en las personas. Cuando la participación se incentivó desde la cotidianidad de la sociedad, ésta logró percibir el mensaje que se estaba dando y desarrollo sentimientos y actitudes de apropiación.

- Es importante formular en los instrumentos de planeación como verdaderas hojas de ruta teniendo en cuenta la importancia de formalizar los hechos relevantes del gobierno urbano. Esta investigación determinó que la historia entorno a la cultura ciudadana sigue siendo polémica, incluso entre los mismos agentes que en algún momento hicieron parte del equipo profesional que hubo detrás de la creación de estrategias. La imposibilidad de contar una misma experiencia, hace parte de la falta de formalización y del grado improvisación que trae consigo una estrategia innovadora, como la cultura ciudadana. Por lo anterior, los planes de desarrollo deben ir más allá de las intenciones y funcionar más como una hoja de ruta con la rigurosidad que esto implica en la definición de objetivos, metas, líneas base e indicadores que sustenten la toma de decisiones.

- Surge a partir de esta investigación una duda con respecto al alcance de la cultura ciudadana. Como se evidenció con la accidentalidad, existen problemas urbanos que son complejos en donde la cultura ciudadana solo puede intervenir de forma parcial, por lo que vale la pena considerar si ésta debería ser un eje transversal y consolidarse con la importancia que le dio Mockus, o si por su naturaleza funciona mejor como una estrategia inmersa dentro de los programas específicos como se hizo en Peñalosa, pero con verdaderas intenciones de modificar comportamientos. La accidentalidad aunque siempre está presente en las administraciones de la ciudad (y dentro de estas 3 administraciones también), a diferencia de la cultura ciudadana, no se presenta como un eje central para ninguna de ellas. Por el contrario, se presenta prioritariamente a la cultura ciudadana y dentro de sus campos de acción, se menciona la accidentalidad. Por lo tanto, si la pretensión real es afectar positivamente la accidentalidad, ésta debería constituirse como un programa en donde una de las estrategias centrales o proyectos asociados, estaría relacionado con la cultura ciudadana. Así, quedaría comprendida la lógica según la cual la cultura ciudadana logra afectar 1/3 de los factores (factores humanos), y las demás estrategias, deberían estar encaminadas hacia la afectación de los factores propios del vehículo, y factores del entorno.

- En casos como el de la cultura ciudadana, también vale la pena cuestionarse si las estrategias de gestión para ser exitosas, deberían ser más innovadoras, o más rigurosas. Esto, porque si bien la falta de documentación de todas las experiencias adelantas de cultura ciudadana dejan entrever una ausencia en la formalización de la gestión, ante la sociedad, la estrategia implementada fue exitosa y sigue siendo plenamente recordada.

- La cultura ciudadana es en definitiva un tema de gestión, porque funcionó como una herramienta, que surge de una mirada interdisciplinar del territorio y sus dinámicas, y que es asertiva en esa aproximación. Integra además distintos actores, y busca una relación directa con los ciudadanos para acercar las instituciones a la sociedad haciendo uso de elementos comunicativos que permitieran percibir positivamente el cambio en la ciudad.

Sumado a los puntos anteriores es necesario entender que la claridad metodológica es clave en el momento en que se estructure una estrategia de cultura ciudadana, en donde no solo se tenga en mente cuál es el campo que se quiere intervenir y qué elementos se

pueden usar, sino en la construcción de líneas base que permitan tomar mejores decisiones y aproximarse a los resultados.

El caso práctico de la cultura ciudadana, es un caso polémico porque en el momento en que se dio el paso del concepto a la aplicación de una estrategia, surgieron puntos álgidos derivado de la metodología implementada. Según Manuel Vallejo, hubo por un lado un “uso indiscriminado del concepto en donde al final todo terminó convirtiéndose en cultura ciudadana” (Vallejo 1998, pág. 155) derivado además, del límite que hay entre la integralidad que requiere una estrategia como cultura ciudadana, y el uso indiscriminado del concepto. Por el otro, autores como Ismael Ortiz Medina (1998, pág. 207) afirman que el campo de la cultura va más allá de las estrategias de cultura ciudadana y que por lo tanto una intervención cultural, debía referirse a todas sus categorías.

Así, aunque toda intensión de cambio en el marco de la gestión pública, se da bajo tropiezos y aprendizajes en el hacer propio de la administración, el proceso metodológico y de gestión es el que permite llegar a la especificidad con las bases necesarias, para tomar decisiones y demostrar cambios. Esto fortalece las estrategias, y no permite que el concepto se use de forma indiscriminada porque cuenta con unos elementos argumentativos y propositivos claros, permitiendo además, ser específico sobre el qué se interviene y el cómo se hace.

En esa medida, metodológicamente el proceso previo a la implementación de estrategias de gobierno urbano como la cultura ciudadana tiene unos pasos establecidos:

1. Definir el qué: No se trata de empezar por la estrategia en sí misma de cultura ciudadana en donde se defina la comunicación como un elemento importante y demás, sino por el objetivo específico: ¿qué se busca cambiar? O mejor, ¿qué se quiere prevenir?.⁹ Para este caso, el qué era la accidentalidad vial, y la reducción de las acciones de violencia e ilegalidad en medio de la vía.
2. Cuando se sabe qué es lo que se busca intervenir, es necesario desagregar el problema para crear estrategias específicas que permitan de forma integral, alcanzar el objetivo. Esto

⁹ La numeración referida, está relacionada dentro del esquema presentado

sería en este caso, comprender que la accidentalidad tiene 3 factores distintos, cada uno con necesidades diferentes que deben ser atacados de forma simultánea.

3. Entendiendo todos los factores que comprenden el problema urbano y las necesidades que de éste se derivan, es necesario llegar a las causas de forma integral para saber a quién va dirigida una acción de cultura ciudadana, es decir, cuál es la población objetivo. En la accidentalidad, las causas dentro de los factores humanos pueden ser de diversa índole: unas relacionadas con el comportamiento, otras con la normatividad y su aplicación, otras con la capacidad de respuesta ante la emergencia, (etc.)

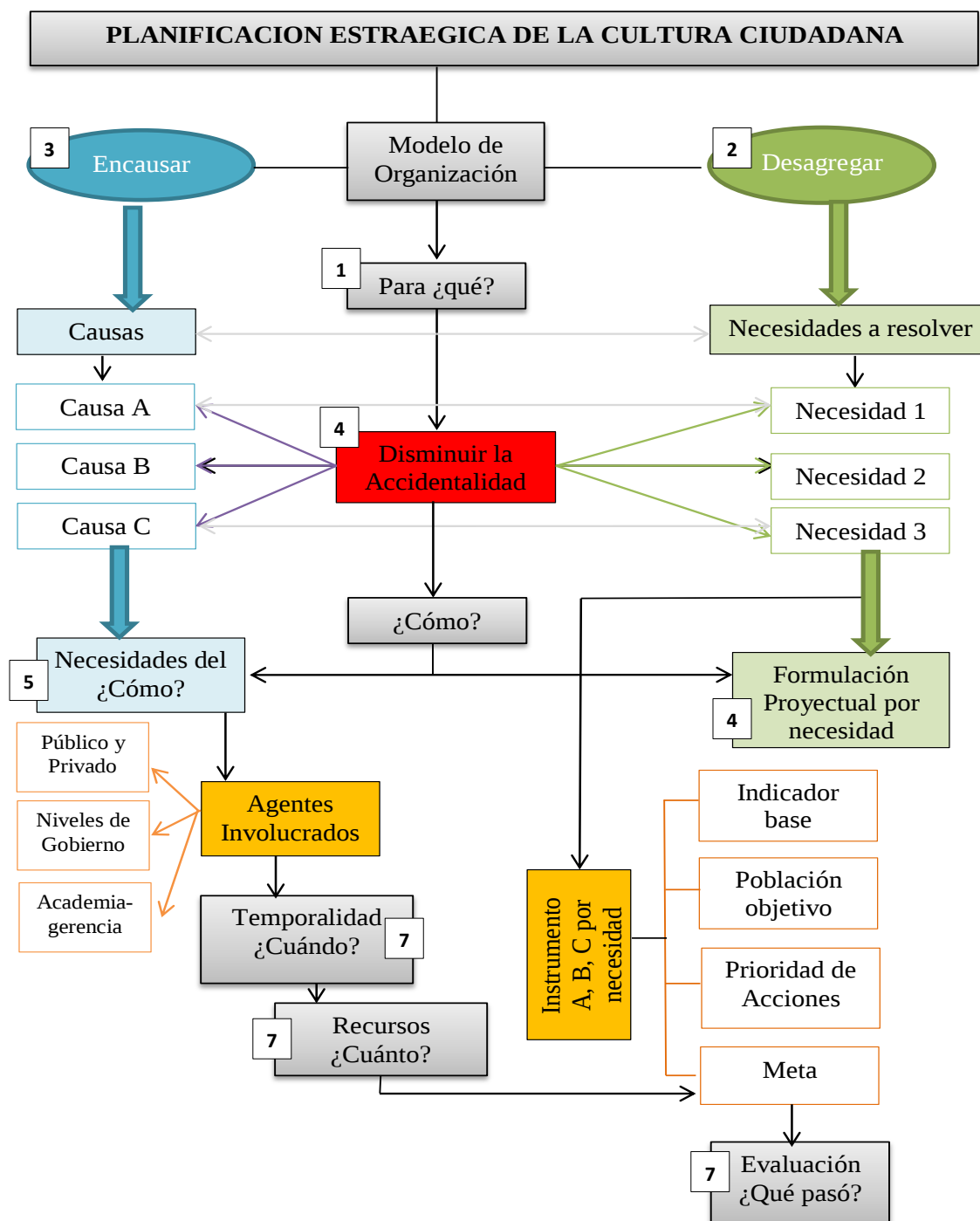
4. Teniendo el problema en sus diferentes dimensiones, es más fácil generar estrategias específicas. Por lo tanto, el cuarto paso es el cómo abordarlo, pensando tanto en los actores y la estructura organizacional, como en las herramientas específicas. En el caso de la accidentalidad, el cómo era por ejemplo, por medio de estrategias de comunicación y animación.

5. Derivado del cómo se hace, surgen entonces necesidades de implementación. Esto quiere decir que una vez identificada la estrategia, ésta requiere un proceso propio: crear una entidad encargada, un grupo de investigación, una dependencia o contratar un ente privado, concentrar a todos los actores y comprometerlos en distintos ejes (etc.)

6. De la misma manera, lo que va a permitir hacer seguimiento al gobierno urbano para saber en qué medida se ha logrado el objetivo, es el estado del arte en donde se comenzó. Es decir, a partir de algún indicio, indicador, índice, se está estructurando una estrategia. Por lo tanto debe haber en el mejor de los casos, una línea base, unas acciones, una meta y un elemento de medición así sea indicativo. Es por esto, que la centralización de la información sobre accidentalidad vial en Bogotá es tan necesaria.

7. Finalmente, la metodología requiere una temporalidad, unos recursos definidos y un esquema de evaluación que permita reconocer avances, y que el resultado de éstos a su vez, dejen la posibilidad abierta a reformular o cambiar estrategias que no estén funcionando, e insertar nuevas posibilidades.

Esquema 8. Metodología de Gestión de la Cultura Ciudadana



Fuente: Esquema elaborado por la autora del presente trabajo de grado.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto de Estudios Urbanos (Eds.) (2009). *Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano. Enfoques y nuevos escenarios*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General y Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Urbanos.

Disponible en:

<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/portal/sites/default/files/01/Cultura%20Ciudadana%20y%20Gobierno%20Urbano.pdf>

Capítulos o artículos en libro

Barbero, J. (2004) Bogotá: los laberintos urbanos del miedo. En P. Navia y M. Zimmerman (Comps.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial* (págs. 293-307). Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Campos, Y. (1998). Presentación. En I. Ortiz y Y. Campos (Comp.), *La ciudad observada: violencia, cultura y política* (págs. 15-30). Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Campos, Y. (1998). Observatorio de cultura urbana: Una experiencia de observación de investigación sobre la ciudad. En I. Ortiz y Y. Campos (Comp.), *La ciudad observada: violencia, cultura y política* (págs.25-38). Bogotá: Tercer Mundo Editores.

García, M. (2008). Cultura de la legalidad. En E. Sánchez y C. Castro (Eds.), *Cultura Ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (págs.22-42). Bogotá: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

Disponible en:

<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/invCciudadana.html>

García, N. (2004). El dinamismo de la descomposición: mega ciudades latinoamericanas. En P. Navia y M. Zimmerman (Comps.), *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des]orden mundial*, (págs. 58-72). Ciudad de México: Siglo XXI editores.

Mockus, A. (1999b). Comunicación intensificada y cultura ciudadana: caso Bogotá. En F. Carrión y D. Wollrad (Eds.), *La ciudad, escenario de comunicación* (págs. 164-177).Quito: Fundación Friedrich Ebert Stiftungl Proyecto Latinoamericano de

Medios de Comunicación y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,
FLACSO sede Ecuador.

Disponible en:

http://works.bepress.com/fernando_carrion/106/

Ortiz, I. (1998). Investigación, cultura urbana y control ciudadano. En I. Ortiz y Y. Campos (Comp.), *La ciudad observada: violencia, cultura y política* (págs. 207-218). Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Sáenz, J. (2007). Las prácticas formativas. En J. Sáenz, *Desconfianza, civilidad y estética* (págs.117-177). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Utria, Rubén (2011). Bogotá: una metrópoli en crisis de sostenibilidad. En R. Utria, *Bogotá, una metrópoli en crisis: Aportes al debate electoral* (págs.27-87). Bogotá: Fundación Ciudades Mejores.

Vallejo, M. (1998). Y la cultura ciudadana qué? En I. Ortiz y Y. Campos (Comp.), *La ciudad observada: violencia, cultura y política* (págs.155-175). Bogotá: Tercer Mundo Editores

Artículos en publicaciones periódicas académicas

Arocha de Cabrera, O. Y Vizcaíno, M. (1996). Reflexiones sobre pedagogías intensivas. En *Avances de Enfermería*, 14(1), 1-8.

Beckett, K. y Godoy, A. (2010). A tale of two cities: a comparative analysis of quality of life initiatives in New York and Bogotá. En *Urban Studies*, 47(2), 277-301.

Díaz, C. (2009). Algunas características del proceso de urbanización de Bogotá desde 1950 hasta finales del siglo XX. Una mirada desde la marginalidad social urbana. En *Revista Latinoamericana de estudiantes de geografía* (1), 4-110.

Disponible en:

<http://www.releg.org/releg1.pdf>

Fuentes, J., Formoso, Z. (2008). Representaciones y discurso sobre multiculturalidad, identidad y patrimonio urbanos del Programa Mérida, Capital Americana de la Cultura, 2000. En *Cuicuilco* 15 (42), 181-205.

Disponible en:

<http://www.redalyc.org/pdf/351/35112172011.pdf>

Giha, Y. (et al.). (1999). El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos. En *Revista de la Cepal*, _ (69), 167-180.

Paramio, L. (2005). Decisión racional y acción colectiva. En *Sociológica*, 19(57), 13-34.

Disponible en:

<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5702.pdf>

Rivera, R. (2003). Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. En *Población y Desarrollo*, __ (48), 1-67.

Disponible en:

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14000/P14000.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>

Artículos en publicaciones periódicas no académicas

Bromberg, P. (2009). “¿Cultura ciudadana y los retos del gobierno urbano, o el gobierno urbano y los retos de cultura ciudadana? *Revista del Instituto para la investigación educativa y desarrollo pedagógico educación y ciudad*, págs. 7-22.

Disponible en:

<http://www.idep.edu.co/pdf/revista/Revista17.pdf>

Cortés, A. (et al.) (2009). La invención del ciudadano en América Latina del siglo XX: Una mirada a través de la investigación histórica de los manuales de civismo en Colombia y Argentina. *Revista del Instituto para la investigación educativa y desarrollo pedagógico educación y ciudad*, págs. 54-86.

Disponible en:

<http://www.idep.edu.co/pdf/revista/Revista17.pdf>

En 1989, los accidentes de tránsito costaron 106.487 millones de pesos disminuye la accidentalidad vial. (1990, 21 de noviembre). *El Tiempo*, párr.

Disponible en:

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-8575>

Londoño, E (et al.). (2009). Ciudadanía, sociedad, cultura, educación. *Revista del Instituto para la investigación educativa y desarrollo pedagógico educación y ciudad*, págs. 132-153.

Penilla, W. (2008, Julio a Diciembre). La perspectiva de la sociología cultural y el análisis de la CULTURA CIUDADANA en Bogotá. Revista de la Facultad de Artes de la Universidad Pedagógica Nacional, págs.45-55.

¿Qué se hizo la cultura ciudadana? (2012, 31 de marzo). *Revista Semana*.

Disponible en:

<http://www.semana.com/cultura/articulo/que-hizo-cultura-ciudadana/255749-3>

Rueda, J. (1999, __Noviembre). El campo y la ciudad Colombia, de país rural a país urbano. *Revista Credencial Historia*, párr.

Disponible en:

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/noviembre1999/119elcampo.htm>

Otros documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá (1997a). Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo. Bogotá: DAPD. Sitio Web de la Secretaría Distrital de Planeación, Planes de Desarrollo – Antanas Mockus, primera alcaldía.

Disponible en:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad>

Alcaldía Mayor de Bogotá (1997b). Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo, Volumen 2. Sitio Web de la Secretaría Distrital de Planeación, Planes de Desarrollo – Antanas Mockus, primera alcaldía.

Disponible en:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad>

Alcaldía Mayor de Bogotá (2000). Bogotá sin fronteras. Sitio Web de la Secretaría Distrital de Planeación, Planes de Desarrollo – Enrique Peñalosa.

Disponible en:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/ProyectoBogotaqueQueremos>

Alcaldía Mayor de Bogotá (2001). Bogotá para vivir todos del mismo lado. Sitio Web de la Secretaría Distrital de Planeación, Planes de Desarrollo – Antanas Mockus, segunda alcaldía.

Disponible en:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado>

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). Plan de Acción Distrital 2001-2004 por Estructura del Plan Sitio Web de la Secretaría Distrital de Planeación, Planes de Desarrollo – Antanas Mockus, segunda alcaldía.

Disponible en:

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/Bogotaparavivirtodosdelmismolado>

Canal Capital (2014). Información Institucional, reseña histórica.

Disponible en:

<http://www.canalcapital.gov.co/canal/informacion-institucional>

Decreto N°295. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad (1995, Junio 1). Departamento Administrativo de Planeación Distrital Registro Distrital 978 del 1 de junio de 1995.

Disponible en:

http://institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Cultura_Ciudadana/Plan_Desarrollo_Bogota_1995-1998-Mockus_Antanas.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2003). Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia. (Dirección de metodología y producción estadística). Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Disponible en:

http://www.dane.gov.co/files/banco_datos/Migracion/migracion_interna_Clbia.pdf

Corporación Fondo de Prevención Vial (2010). Anuario estadístico de accidentalidad vial. Colombia 2010.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (1999-2004). *Forensis*. Para las versiones electrónicas desde 1999.

Disponible en:

<http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

López, L. (2001). Políticas culturales orientadas al plano de la vida cotidiana: evaluación de las estrategias de comunicación del Programa de Cultura Ciudadana (Bogotá, 1995-1997). En: *Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 1-30.

Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/lopez.pdf>

Ministerio de Transporte (2011-2016). Plan de seguridad vial Colombia. PNSV.

Disponible en:

<https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=1330>

Mockus, A. (1999a). Armonizar ley, moral y cultura. En: *Publicaciones Banco Interamericano de Desarrollo*, págs.1-32.

Disponible en:

<http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=25878%20&dcLanguage=es&dcType=All>

Mockus, A. (et al). (2004). Guía Práctica de Cultura Ciudadana. Manuscrito no publicado págs.1-66.

Disponible en:

https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCYQFjAA&url=http%3A%2F%2Fxa.yimg.com%2Fkq%2Fgroups%2F17102713%2F1557057717%2Fname%2FGUIAPRACTICACULTURACIUDADANA.doc&ei=ifjjUur3PIf22gXqoYDoDg&usg=AFQjCNHJq6_T131fiPTn4rKaqGakXI02Sg&bvm=bv.59930103,d.b2I&cad=rja

Møl Dalsgaard, A. (director). (2010). *Bogotá Change*. Upfront Films, Dinamarca.

Disponible en:

http://www.upfrontfilms.dk/films2.php?mit_indhold_id=2&films_id=9

Observatorio Iberoamericano de Seguridad Vial [OISEIVI] (2010), Sistemas de datos, Manual de seguridad vial para decisores y profesionales. World Health Organization 2010.

Disponible en:

http://www.oisevi.org/pdf/data_manual_spanish_1.pdf

Prieto, L. (2005). *La Aventura de una Vida sin Control" Bogotá, Movilidad y Vida Urbana 1939 – 1953* (Tesis de Maestría). Recuperada del Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia.

Disponible en:

<http://www.bdigital.unal.edu.co/1638/>

Secretaría Distrital de Planeación y Departamento Nacional y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2009). Proyecciones de Población e indicadores demográficos de Bogotá (Convenio de Operación Técnica No. 096 de 2007). Bogotá: Secretaría Distrital de Planeación.

Universidad Externado de Colombia. (2007). Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia. (Proyecto UNFPA COL/03/P04/). Bogotá: Subprograma de Población y Desarrollo, la Universidad Externado de Colombia y el Fondo de Población de Naciones Unidas.

Disponible en:

http://www.unfpa.org.co/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/Informeurbanizacion.pdf.

Universidad Nacional de Colombia (s.f.). Investigación sobre accidentalidad vial en Bogotá D.C. Bogotá: s.n.

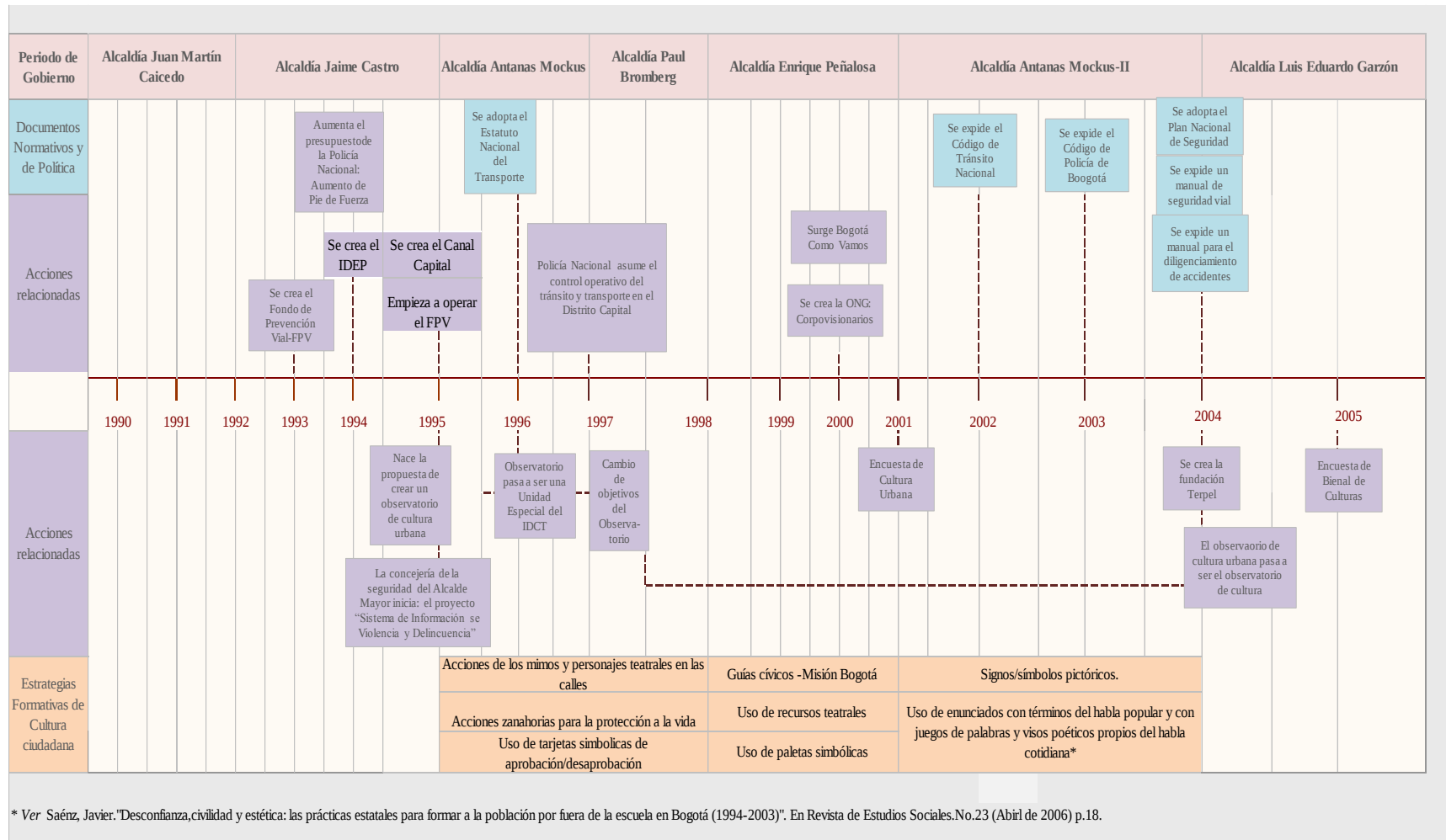
Entrevistas

Peñaranda, Claudia. Psicóloga especialista en política social, hizo parte del equipo de Antanas Mockus para su primera alcaldía. Bogotá, 6 de diciembre de 2012.

Rubiano, Luis Fernando. Representante Legal. Ingenieros civiles en tráfico, transporte y vías Ltda. –INCOVIAS-. Participó en el Plan Distrital de Seguridad Vial. Bogotá, 3 de diciembre de 2012.

Salamanca, Hernán. Director de la estrategia de epidemia y excusas e inteligencia para la prevención de la accidentalidad. Fondo de Prevención Vial. Bogotá, 11 de diciembre de 2012.

Anexo 1. Línea de Tiempo. Hechos Importantes Cultura Ciudadana



Anexo 2. Entrevista. Claudia Peñaranda

Nombre: Claudia Peñaranda

Fecha: 06.12.2012

Hora: 11:00 a.m.

Información de Contacto: Correo Electrónico: cpenaranda@econometria.com.co

Dirección: Calle 94A 13 -59 piso 5

El entrevistado, en su calidad de psicóloga de la Universidad Javeriana, y especialista en política social, con postgrado en estudios de paz y resolución de conflictos, y maestría en investigación psicosocial, se ha desempeñado en áreas como el diseño y desarrollo de metodologías cualitativas de evaluación de políticas, estudios de poblaciones en situación de marginalidad, convivencia y seguridad ciudadana, entre otros.

Factores de Accidentalidad

P: ¿Cuáles cree usted que son los principales factores de vulnerabilidad que tiene la ciudad? ¿Qué elementos influyen en la accidentalidad? Y ¿Cuáles cree que son responsabilidad de las instituciones? ¿Son elementos que se pueden resolver desde el nivel local?

R: La accidentalidad vial es un concepto integral, compuesto por muchas variables, dentro de las que se puede encontrar la infraestructura vehicular, el comportamiento, el crecimiento del parque automotor y de motocicletas e incluso influyen factores como el clima. En todos ellos existen debilidades que en su totalidad son responsabilidad de las instituciones a nivel local.

P: ¿Qué grupo poblacional cree usted que es la principal víctima en los accidentes de tránsito y por qué?

R: Los peatones, por la sencilla razón de que somos más y ahora las motocicletas

P: ¿Dentro del grupo de accidentalidad en Colombia, y en Bogotá específicamente, cuál cree que es el porcentaje de participación de los accidentes de tránsito?

R: Un promedio de 2 personas al día, que correspondería a un 15%

Políticas, Programas y Estrategias Urbanas aplicadas a Bogotá

P: ¿Qué políticas o programas que usted recuerde, tuvieron repercusiones fuertes (tanto positivas como negativas) sobre la accidentalidad vial? Tanto del nivel nacional, como en Bogotá.

R: En la alcaldía de Mockus, las relacionadas con la cultura ciudadana, el hecho que las personas reconocieran e identificaran espacios como propios y el factor de invertir en infraestructura en la alcaldía de Peñalosa, como la construcción de andenes, reconocer a los peatones.

P: ¿Qué estrategias a nivel institucional se han impulsado para reducir los índices de accidentalidad vial? ¿A qué sector de la población van dirigidos? ¿Cree que ha habido suficiente interés por el tema a nivel gubernamental? ¿Por qué?

R: Estrategias relacionadas con la reducción del alcohol, sobretodo dirigido a los conductores, y al respeto por los peatones. Creo que lo que hace falta es territorializar el problema, humanizarlo, hacerle entender a las instituciones que la accidentalidad es un problema del territorio y que hay que verlo de una forma integral porque tiene muchas variables.

P: Los alcaldes en general han atribuido a sus alcaldías estadísticas positivas en torno al tema de la accidentalidad vial. ¿Cómo saber si son el resultado de de una iniciativa local y no nacional?

R: Casi todo es a nivel nacional, a nivel local se hace muy poco, las campañas de cultura ciudadana y de educación vial, son todas impulsadas por el fondo de prevención vial, ellos van y le ofrecen a los alcaldes determinados programas o estrategias y los alcaldes de grandes ciudades apoyan o no, pero no son cosas que salgan desde la institución, casi que a nivel local no se hace nada.

P: ¿Considera algún programa o estrategia como exitoso? ¿Qué elementos lo/la constituían? ¿A qué se debió el éxito?

R: El de ahora de inteligencia vial me parece que está bien dirigido, los elementos que debe tener para que sea exitoso es que sea sostenible, porque no hay coherencia entre una alcaldía y otra, que integre el factor de la psicología social porque desde ahí se pueden lograr cambios importantes. A nivel institucional se deben tener claros los roles, estrategias claras y por fases, que aseguren la sostenibilidad del proyecto en el tiempo y que tenga fondos.

Influencia de Pedagogía y el Comportamiento en las Estadísticas

P: ¿Qué tanto influye el comportamiento de la ciudadanía en la accidentalidad?

R: Mucho, un 50% mínimo.

P: Son realmente modificables los comportamientos de los ciudadanos en una ciudad como Bogotá? (o hay factores culturales que impidan un cambio verdadero). ¿Qué otros factores influyen tanto en el comportamiento, como en la accidentalidad?

R: Son completamente modificables, pero lo que pasa es que los comportamientos son condicionados a muchos factores, empezando porque los ciudadanos tienen un complejo de inferioridad, una necesidad de demostrar que cada uno es más que el otro, y que se ve reflejado en muchas circunstancias, como cuando un carro cierra al otro, o cuando el carro se siente más que el peatón.

Apuesta por la Cultura Ciudadana

P: ¿Vale la pena invertir en cultura ciudadana?

R: Si, completamente, se necesita contar con un capital social

P: ¿Cuál cree que ha sido el impacto más significativo en materia de cultura ciudadana a lo largo de la historia en Bogotá, por qué ese?

R: El cambio cultural que tuvieron los ciudadanos cuando reconocieron a los peatones, cuando se dieron cuenta que existen y que tienen derechos, y el reconocimiento mismo de los peatones en su condición, que ya no es de una persona que no tiene acceso a un carro, sino una persona que decide ser peatón.

P: ¿Cree que si hubiera mayor inversión y promoción en estrategias de cultura ciudadana, estas cifras de accidentalidad cambiarían radicalmente?

R: No, No es un problema de inversión, ni son cambios radicales. La accidentalidad vial es un problema de muchas disciplinas que necesitan definirse, la cultura ciudadana es solo un componente. En realidad en la época de Mockus, todo fue fortuito, las campañas que hicimos con el FPV tuvieron una repercusión fuerte porque el alcalde le creyó al tema, y fue la imagen de la campaña que resulto benéfico por todo lo que significaba él como persona, pero en realidad todo se desarrolló desde el Fondo de Prevención Vial, no desde la alcaldía. Después teorizamos mucho sobre el tema, pero en realidad fue un programa y una estrategia que funcionó en un momento determinado.

P: A nivel institucional, ¿cuál ha sido el proceso de la cultura ciudadana? ¿Qué hace falta?

R: A nivel institucional la cultura ciudadana era solo una mesa, en donde se trataba de coordinar a la secretaría de educación y pedagogía, y participaba el observatorio de cultura

urbana, pero era solo una mesa, hace falta coordinar distintas instancias y que haya un proceso de gestión fuerte desde lo local porque todo es nacional.

P: ¿Cree que las estadísticas de accidentalidad, y las formas de medición de la cultura ciudadana son elementos confiables? ¿Por qué?

R: No, en realidad el FPV hace un gran esfuerzo en reunir la información, él lo que hace es recopilar la información, pero no son los generadores de ella. El problema está en esos generadores y en la falta de conocimiento, información que se pierde en el proceso.

Anexo 3. Entrevista. Hernán Salamanca

Nombre: *Hernán Salamanca*

Fecha: *11.12.12*

Hora: *08:00 a.m.*

Información de Contacto: *Correo Electrónico: hersalamanca@hotmail.com*

El entrevistado, en su calidad de Director de la estrategia de epidemia y excusas e inteligencia para la prevención de la accidentalidad del Fondo de Prevención Vial.

Factores de Accidentalidad

P: ¿Cuáles cree usted que son los principales factores de vulnerabilidad que tiene la ciudad? ¿Qué elementos influyen en la accidentalidad? Y ¿Cuáles cree que son responsabilidad de las instituciones? ¿Son elementos que se pueden resolver desde el nivel local?

R: Son cuatro grandes variables: Infraestructura, el parque automotor, las normas y acciones de control y la cultura ciudadana. Todas son responsabilidad de las instituciones y es el nivel local el líder en el desarrollo de estrategias para reducir la accidentalidad. Del nivel nacional hacen parte más elementos de infraestructura, pero incluso la prestación del servicio público le corresponde al nivel local.

P: ¿Qué grupo poblacional cree usted que es la principal víctima en los accidentes de tránsito y por qué?

R: Sin duda alguna los peatones, porque son el porcentaje más representativo de los Bogotanos alrededor del 80% de los ciudadanos somos peatones, y son además el actor más vulnerable, especialmente niños y viejos.

P: ¿Dentro del grupo de accidentalidad en Colombia, y en Bogotá específicamente, cuál cree que es el porcentaje de participación de los accidentes de tránsito?

R: El porcentaje exacto, no lo sé pero es la segunda causa de muertes.

Políticas, Programas y Estrategias Urbanas aplicadas a Bogotá

P: ¿Qué políticas o programas que usted recuerde, tuvieron repercusiones fuertes (tanto positivas como negativas) sobre la accidentalidad vial? Tanto del nivel nacional, como en Bogotá.

R: Definitivamente las de la alcaldía de Mockus, porque reconoce a la cultura ciudadana como un elemento importante, le cree al tema.

P: ¿Qué estrategias a nivel institucional se han impulsado para reducir los índices de accidentalidad vial? ¿A qué sector de la población van dirigidos? ¿Cree que ha habido suficiente interés por el tema a nivel gubernamental? ¿Por qué?

R: Estrategias como dejar en manos de la policía metropolitana la seguridad vial, mejoras en la infraestructura, relacionados principalmente con los conductores. Creo que hace falta continuidad en el tema, más que interés.

P: Los alcaldes en general han atribuido a sus alcaldías estadísticas positivas en torno al tema de la accidentalidad vial. ¿Cómo saber si son el resultado de de una iniciativa local y no nacional?

R: No es tan fácil diferenciar eso, porque los indicadores son unos y bajan o suben dependiendo de muchas variables, entonces esa distinción entre uno y otro no es posible hacerla.

P: ¿Considera algún programa o estrategia como exitoso? ¿Qué elementos lo/la constituían? ¿A qué se debió el éxito?

R: El tema de la pirinola fue una estrategia local exitosa, el respeto por el otro, los caballeros de la cebrá, todos fueron exitosos porque involucraron la participación de las personas, de los ciudadanos y porque además estuvieron acompañadas de otros elementos simultáneos.

Influencia de Pedagogía y el Comportamiento en las Estadísticas

P: ¿Qué tanto influye el comportamiento de la ciudadanía en la accidentalidad?

R: $\frac{1}{4}$, como lo decía es uno de los cuatro elementos que influyen en la accidentalidad.

P: Son realmente modificables los comportamientos de los ciudadanos en una ciudad como Bogotá? (o hay factores culturales que impidan un cambio verdadero). ¿Qué otros factores influyen tanto en el comportamiento, como en la accidentalidad?

R: S Son completamente modificables, en los últimos 15 años muy a pesar de la falta de continuidad de las estrategias entorno al tema, hemos cambiado los comportamientos de nuestra sociedad. En una encuesta que hacíamos a los jóvenes, les preguntábamos precisamente eso, si

habíamos cambiado, y todos coincidían en que si en temas relacionados con el alcohol y la conducción, estas generaciones ya no lo ven como una combinación aceptable como si lo hacían sus padres.

Apuesta por la Cultura Ciudadana

P: ¿Vale la pena invertir en cultura ciudadana?

R: Sí, siempre y cuando vaya acompañada simultáneamente de estrategias que ataquen los otros 3 componentes de la accidentalidad vial.

P: ¿Cuál cree que ha sido el impacto más significativo en materia de cultura ciudadana a lo largo de la historia en Bogotá, por qué ese?

R: Las estrategias de Mockus, porque le creyó él como actor político a la cultura ciudadana.

P: ¿Cree que si hubiera mayor inversión y promoción en estrategias de cultura ciudadana, estas cifras de accidentalidad cambiarían radicalmente?

R: No se trata de mayor inversión porque plata hay, se trata de entender el problema en sus dimensiones para poder atacarlo y creer.

P: A nivel institucional, ¿cuál ha sido el proceso de la cultura ciudadana? ¿Qué hace falta?

R: Hace falta mayor investigación, que haya una relación con el sector educativo, y procesos de seguimiento fuertes que permitan medir los cambios.

P: ¿Cree que las estadísticas de accidentalidad, y las formas de medición de la cultura ciudadana son elementos confiables? ¿Por qué?

R: Creo que el fondo de prevención vial hace un gran esfuerzo por reunir la información, pero el manejo de la misma es muy relativo. No todos los casos llegan a medicina legal, entonces sus estadísticas son parciales, y el otro porcentaje de cifras lo tiene la policía nacional, pero incluso no todos los accidentes llegan incluso a conocerlos la policía.

Anexo 4. Entrevista Luis Fernando Rubiano

Nombre: *Luis Fernando Rubiano*

Fecha: *03.12.2012*

Hora: *04:00 p.m.*

Información de Contacto: *Correo Electrónico: lfrubiano@gmail.com*

Dirección: Calle 98 No. 21-36 Oficina 702

El entrevistado, en su calidad de representante legal de INGENIEROS CIVILES EN TRÁFICO TRANSPORTE Y VIAS LTDA. ICOVIAS LTDA, ha participado en el desarrollo del Plan Distrital de Seguridad Vial, estudios de puntos y tramos críticos de accidentalidad, auditorias de seguridad vial, y menciones en seguridad vial relacionadas con el comportamiento ciudadano, con la Secretaría de Movilidad. Así mismo, ha participado como interventor en el diseño de medidas de gestión de tránsito y tráfico para sectores críticos de Bogotá y en el laboratorio de gestión e investigación de la seguridad vial y de su estrategia de implementación.

Factores de Accidentalidad

P: ¿Cuáles cree usted que son los principales factores de vulnerabilidad que tiene la ciudad? ¿Qué elementos influyen en la accidentalidad? Y ¿Cuáles cree que son responsabilidad de las instituciones? ¿Son elementos que se pueden resolver desde el nivel local?

R: 1) Comportamiento en donde influye el conocimiento de las normas que responde a una serie de elementos hereditarios, de tradición y ejemplo de la sociedad. 2) Gobierno o gestión de la accidentalidad a nivel institucional. 3) El sector de la academia por temas relacionados con la ingeniería y el diseño geométrico.

Son responsabilidad de la institución tanto la coordinación del sector de la movilidad, por parte de la Secretaría de Tránsito de Bogotá, como el desarrollo de las pautas y regulación del sector del transporte por parte del Ministerio de Transporte, pero la cultura ciudadana abarca más que un problema institucional.

P: ¿Qué grupo poblacional cree usted que es la principal víctima en los accidentes de tránsito y por qué?

R: Peatones mayores, por las características propias de su edad, y por la falta de elementos que desde la infraestructura e ingeniería están dispuestos para los mismos, y la falta de cultura ciudadana del resto de la sociedad por personas de ésta edad.

P: ¿Dentro del grupo de accidentalidad en Colombia, y en Bogotá específicamente, cuál cree que es el porcentaje de participación de los accidentes de tránsito?

R: Un porcentaje cercano al 50%

Políticas, Programas y Estrategias Urbanas aplicadas a Bogotá

P: ¿Qué políticas o programas que usted recuerde, tuvieron repercusiones fuertes (tanto positivas como negativas) sobre la accidentalidad vial? Tanto del nivel nacional, como en Bogotá.

R: Con la llegada de TM la accidentalidad se movió fuertemente, redujo el número de casos aunque aparecieron otras modalidades nuevas. Sin embargo, de programas y estrategias todas están relacionadas con el periodo de Mockus como el 1x1 y el respeto de la cebra.

P: ¿Qué estrategias a nivel institucional se han impulsado para reducir los índices de accidentalidad vial? ¿A qué sector de la población van dirigidos? ¿Cree que ha habido suficiente interés por el tema a nivel gubernamental? ¿Por qué?

R: Estrategias relacionadas con el consumo de alcohol, con la reducción de la velocidad, principalmente dirigidas a los conductores. Si hay interés pero no hay acciones concretas respecto al tema porque falta más trabajo coordinado de parte de las instituciones. Si se hace un foro de seguridad vial, todo el mundo va, eso demuestra interés, pero no hay acciones concretas que lleven a reducir los indicadores. Es necesario establecer metas claras y destinar más recursos, más investigaciones.

P: Los alcaldes en general han atribuido a sus alcaldías estadísticas positivas en torno al tema de la accidentalidad vial. ¿Cómo saber si son el resultado de de una iniciativa local y no nacional?

R: Es muy difícil saber, a nivel local hay mucho por hacer, se han hecho campañas publicitarias, grupos de personas en las vías, pero no hay metas definidas. Además todo tiene que

estar unido con estrategias a nivel nacional. La única forma de saber tentativamente es a partir de metas que se proponen los gobiernos.

P: ¿Considera algún programa o estrategia como exitoso? ¿Qué elementos lo/la constituían? ¿A qué se debió el éxito?

R: Los que mencionaba anteriormente como el 1x1 y el respeto por la cebra, hacerle entender a la gente que el peatón existe y que incluso tiene prevalencia. El éxito se debió a una acción coordinada, con metas claras, un cambio en el comportamiento y a incluir a la ingeniería como uno de los elementos que influyen sobre la accidentalidad.

Influencia de Pedagogía y el Comportamiento en las Estadísticas

P: ¿Qué tanto influye el comportamiento de la ciudadanía en la accidentalidad?

R: Aunque no es el único elemento que índice en la accidentalidad si es uno importante.

P: Son realmente modificables los comportamientos de los ciudadanos en una ciudad como Bogotá? (o hay factores culturales que impidan un cambio verdadero). ¿Qué otros factores influyen tanto en el comportamiento, como en la accidentalidad?

R: Si son completamente modificables pero hay mucha influencia cultural que tiene que empezarse a atacar, para que los ejemplos que se le da a la nueva sociedad sean positivos y es necesario que la educación esté coordinada con esos propósitos porque todo está relacionado con el conocimiento que tienen las personas, empezando por la conducción. Falta mucha reglamentación, vigilancia y seguimiento en torno a éste tema.

Apuesta por la Cultura Ciudadana

P: ¿Vale la pena invertir en cultura ciudadana?

R: Mucho, es muy rentable y son eficientes y efectivos.

P: ¿Cuál cree que ha sido el impacto más significativo en materia de cultura ciudadana a lo largo de la historia en Bogotá, por qué ese?

R: Los mencionados, el 1x1, el uso de la cebra, el reconocimiento de los peatones y la capacidad de los ciudadanos de reducir conflictos pacíficamente y sin necesidad de las autoridades.

P: ¿Cree que si hubiera mayor inversión y promoción en estrategias de cultura ciudadana, estas cifras de accidentalidad cambiarían radicalmente?

R: No se trata de mayor inversión porque plata hay, se trata de entender el problema en sus dimensiones para poder atacarlo y crear.

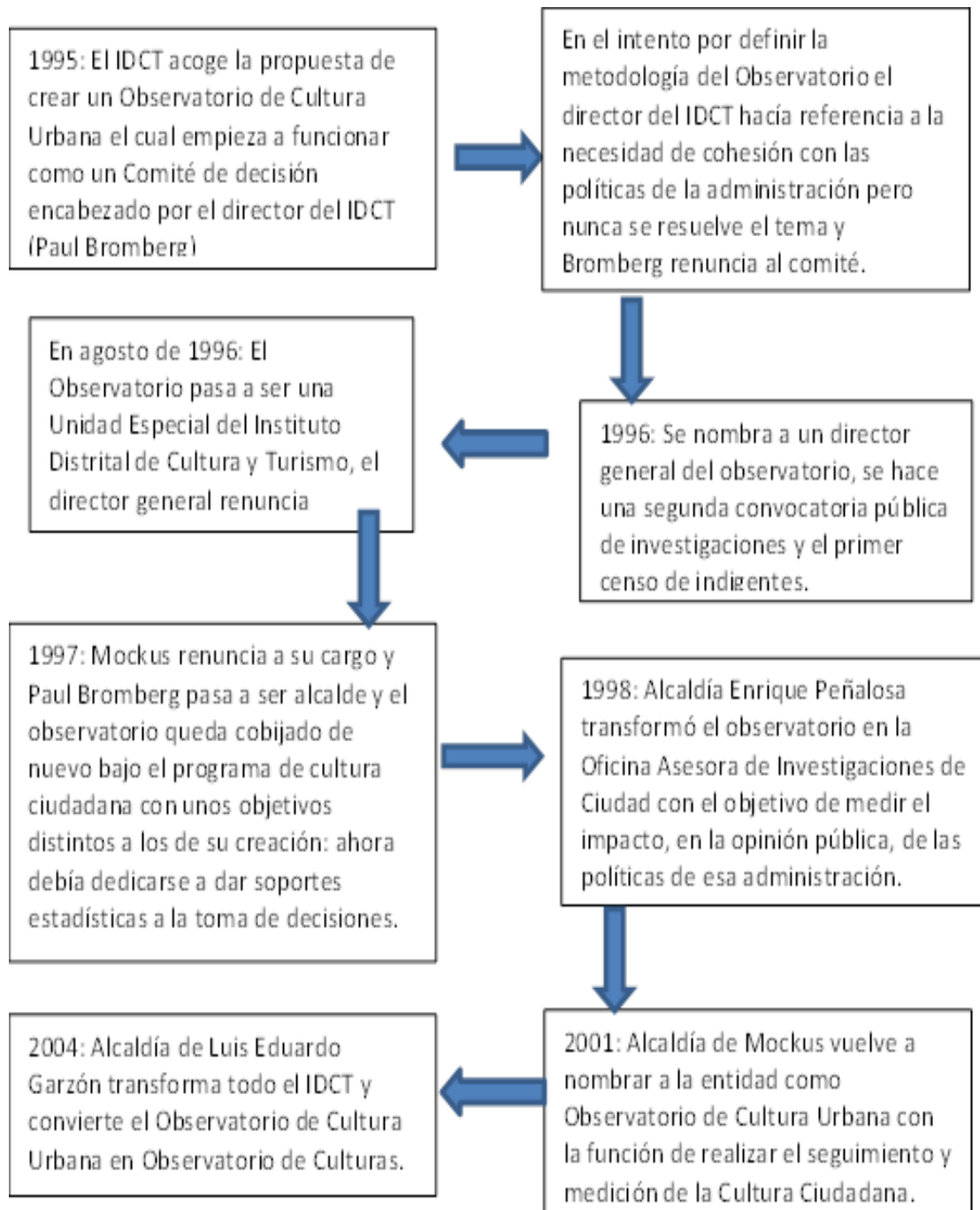
P: A nivel institucional, ¿cuál ha sido el proceso de la cultura ciudadana? ¿Qué hace falta?

R: La cultura ciudadana debe ser un componente importante dentro de las estrategias que se desarrollen, para que trasciendan realmente.

P: ¿Cree que las estadísticas de accidentalidad, y las formas de medición de la cultura ciudadana son elementos confiables? ¿Por qué?

R: Esa es una de las debilidades más grandes a la hora de desarrollar algún programa o estrategia de accidentalidad vial. Es muy difícil hacer investigación sobre el tema por la falta de información, está dividida entre la policía nacional, y medicina legal, por el sector público, y por el sector privado en el fondo de prevención vial. No hay estadísticas confiables, los datos que recogen los policías de tránsito no son confiables porque depende tanto del conocimiento de los mismos a la hora de llenar el formulario que deben llenar, como de profundidad de la información y especificidad, por lo tanto no hay bases de datos consolidados que sean sistemáticos, debe ser un proceso de continuidad. Además no hay seguimiento ni claridad, es necesario que de la seguridad vial haya un sistema de datos, una base de datos confiable.

Anexo 5. Proceso Institucional del Observatorio de Cultura Urbana



Anexo 6. Cuadro. Síntesis Plan de Desarrollo (1995-1998)

Prioridades y Objetivos	Prioridad No. 1 Fortalecer la autorregulación ciudadana: Cultura Ciudadana entendida como el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la conciencia urbana y conducen al respecto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos.
Estrategia para la cultura ciudadana	Consiste en desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos' perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno. Pertenecer a una ciudad es reconocer contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes. Apropiarse de la ciudad es aprender a usarla valorando y respetando su ordenamiento y su carácter de patrimonio común.
Acciones y Políticas	Modificar ciertos comportamientos individuales que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad a través de la autorregulación ciudadana, de la capacitación de funcionarios y del rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con los funcionarios.
	Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confiera la identidad ciudadana y el sentido de pertenencia.
	Impulsar lo que tradicionalmente se conoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad.
	Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía
Metas	Aumentar la proporción de la población que acepta y cumple las normas que regulan la convivencia ciudadana
	Aumentar la proporción de población que, al menos en algunos contextos, ayuda a través de medios pacíficos a lograr cumplimiento de las normas.
	Potenciar la capacidad de los ciudadanos que concertar fines comunes y dirimir conflictos en el marco de una imagen compartida de ciudad
	Enriquecer las formas de expresión, de comunicación y de interpretación de los habitantes a través del carácter recreativo y formativo del arte y el deporte
Políticas sectoriales relacionadas	Seguridad ciudadana: Fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la trasgresión y a la agresión; apoyar la protección y prevención; promover la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos. Reforzar la prevención y atención de emergencias, la disminución de la vulnerabilidad a los desastres naturales antrópicos y la efectiva y adecuada atención de los mismos.
	Transporte, tránsito y obras viales: Ponderar por igual al caminante y al usuario del automóvil en el diseño y adecuación de accesos y buscar que las obras aumenten la calidad del espacio público.

Programas	Educación para la cultura ciudadana		\$31,908,000,000
	Promoción social para la cultura ciudadana		\$340 .000.000
	Cultura, recreación y deporte para la c.c.		\$85,660,000,000
	Seguridad ciudadana para la c.c.		\$450,000,000
	Admón. local para la c.c.		\$1,650,000,000
	Servicios públicos para la cultura ciudadana		\$31,289,000,000
	Transporte, tránsito y obras viales para la c.c.		\$6,619,000,000
	Apoyo Institucional para la cultura ciudadana		\$7,198,000,000
	Total		\$161,486,000,000 (3,1%)
Mega proyecto (Ver anexo 6)	Seguridad Ciudadana: Para lograr un entorno urbano seguro Distrito coordinará sus esfuerzos en autorregulación ciudadana, uso adecuado del espacio público y protección y adecuada atención de amenazas naturales o antrópicas, con las labores de vigilancia y justicia que aporta la nación.		\$34,400,000,000
Proyectos Prioritarios	Sector	Proyecto	Entidad
	Cultura y recreación	Autorregulación ciudadana	IDCT
	Cultura y Recreación	Adecuación de contextos, creación de animación y remodelación de contextos de socialización	IDCT
	Seguridad ciudadana	Actualización de normas de convivencia ciudadana-Código de Policía	S.GOBIERNO

Anexo 7. Cuadro. Síntesis Plan de Desarrollo (1998-2001)

Prioridades y Objetivos	Prioridad No. 6 Seguridad y Convivencia: Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquellos que promueven la paz, solidaridad, el respeto y la vida en comunidad
Estrategia	Actuar de manera coordinada con las autoridades nacionales y de la comunidad para darle un tratamiento integral al problema de la inseguridad y la violencia de Bogotá
Acciones y Políticas	Fortalecer los lazos de convivencia ciudadana y promocionar la solidaridad, el respeto y el compromiso de todos los ciudadanos con los grupos poblacionales más vulnerables y que constituyen la semilla para la construcción de la sociedad.
	Fortalecer los procesos de apropiación de la ciudad potenciando el buen uso del tiempo libre y el aprovechamiento del espacio público.
	Lograr una sana convivencia a través de la generación de programas que rescaten el sentido de pertenencia con la ciudad y el compromiso por el interés general sobre el particular, promoviendo cambios de actitud y comportamiento.
	Desestimular comportamientos como el avivatazgo, fortalecer vínculos de solidaridad, el compromiso con la ciudad y sus habitantes y el compromiso de la Administración con los ciudadanos
Metas	Asignar a la Policía Metropolitana 1.500 equipos de comunicación, 200 motos y 200 vehículos; así como reestructurar y fortalecer 130 CAIs. Capacitar alrededor de 4.500 agentes. Construir y poner en operación cuatro centros de recepción transitoria y un centro de recepción con capacidad para 200 menores de edad; ampliar en mil cupos la capacidad de la Cárcel Distrital. Modernizar 86 inspecciones de policía y adecuar ocho estaciones de policía.
	Crear dos mil frentes locales de seguridad y presentar el proyecto de Código Distrital de Policía a consideración del Concejo Distrital.
	Fortalecer 1.500 comités de conciliación y crear 12 comisarías de familia. Realizar talleres de prevención del uso y abuso del alcohol y otras drogas dirigidos a 825 mil personas, incluyendo 25 mil conductores de servicio público; atender a 5 mil jóvenes pertenecientes a pandillas o bandas. Vincular 1.500 organizaciones comunitarias a programas de acción comunal y 10.000 jóvenes a acciones pedagógicas para el enriquecimiento de la vida comunitaria, promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana.

	Desarrollar programas recreo-deportivos, festivales, eventos, encuentros, escuelas de formación deportiva y jornadas de ciclovía y recreovía que beneficiarán alrededor de 4.380.000 personas. Realizar 1.100 eventos culturales entre los que se encuentran eventos plásticos, presentaciones en artes escénicas, presentaciones musicales y actividades en artes literarias que beneficiarán a 220 mil niños y jóvenes y 80 mil adultos.		
	Realizar el monitoreo de 8 cuencas hídricas principales y el análisis de riesgo sísmico y de amenaza funcional en todas las localidades; formular 20 planes locales de contingencia y emergencia; incrementar en 10 unidades de las máquinas contra incendio, acondicionar y dotar 15 estaciones del Cuerpo Oficial de Bomberos.		
Políticas sectoriales relacionadas	Movilidad: mejoramiento general de la calidad de vida de la población capitalina mediante la constitución y puesta en funcionamiento de un sistema de transporte público único e integrado; la construcción de ciclo-rutas; la ampliación, adaptación y mejoramiento de la malla vial; el fortalecimiento y tecnificación de la administración y el manejo del tráfico urbano		
Programas	Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana	Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía	Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana:
	Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio Público	Prevención de riesgos y atención de emergencias:	

Anexo 8. Cuadro. Síntesis Plan de Desarrollo (2001-2004)

Prioridades y Objetivos	Objetivo No. 1: Cultura ciudadana: Aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdo y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia en armonía con la Ley		
Estrategia	Impulsar el cumplimiento de normas	Propiciar cultura democrática.	Propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos.
Acciones y Políticas	Reconocer e incentivar el cumplimiento de normas y acuerdos y buscar saldo pedagógico cuando fuere necesario sancionar.		
	Promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos		
	Dar prioridad a proyectos acordes con los objetivos del Plan de Desarrollo, dirigidos a grupos y personas de reciente inmigración a la ciudad y a comunidades dispuestas a procesos de cambio cultural.		
	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.		
	Potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia.		
	Desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular.		
Metas	Incremento del número de personas que acatar las normas básicas de convivencia.	Incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos	Ampliación y democratización de la oferta cultural, ambiental, recreativa y deportiva de la ciudad.
	Incremento del número de personas que no justifican transgresiones a la ley.	Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos.	
	Avances hacia el desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos.		

	Reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7, o Reducción en un 10 por ciento anual del número de delitos de mayor impacto social: lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales y Aumento en un 20 por ciento de la percepción de seguridad de los ciudadanos.		
	Incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos e Incremento de la percepción de los derechos como derechos y no como favores y del nivel de confianza en los procedimientos democráticos.		
Programas	Apreciar las normas y admirar lo bueno.		
	Vida sagrada: Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad		
Proyectos	Nuevo Código de Policía	Procedimientos para decidir	Comunicar vida y jugar limpio.
	Normas prioritarias: Difusión y capacitación ciudadana en normas con énfasis sectoriales: tránsito y cultura	Organizarse para influir y para aprender.	Cultura local y metropolitana
	Medición de Cultura Ciudadana	Organización ciudadana	Parques sostenibles
	Protección Ciudadana	Proyectos asociativos	Deporte y recreación para todos
	Intervención en zonas críticas		
	Solución de conflictos		

Anexo 9. Matriz. Indicadores de movilidad Bogotá

INDICADORES DE MOVILIDAD											
BOGOTÁ											
Indicador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Población	5592151	5700058	5837786	5978842	6123306	6271260	6437842	6573291	6712247	6861499	7029928
No. de Vehículos/Parque Automotor	536762	574036	606126	641791	669580	681468	616104	616104	619359	686029	767728
No. de Muertes	1,341	1139	1095	932	914	870	823	923	865	585	626
Enero-Febrero-Marzo	NR	NR	538.23	144	189		211	152	152	159	131
Abril-Mayo-Junio				110	200			178	171	146	201
Julio-Agosto-Septiembre			556.77	133	144			171	204	149	149
Octubre-Noviembre-Diciembre				142	143			203	172	141	145
Tasa de Muertos/100.000 habitantes Bgta, 10000 nacional				16	15	14	13	11	10	8.83	9.3
Promedio Mensual de Muertos				78	76	73	69	77	72	49	52
Muertes por Accidentalidad segun edad y genero											
Total Mujeres				22.98%	168	148	102	111	162		
Total Hombres				77.02%	499	435	436	416	440	83.80%	
Menor de 5				36	28	25	15	23	22		8
Entre 5 y 14				53	61	52	41	53	51		61
Entre 15 y 24				179	187	143	141	159	152		123
Entre 25 y 34				211	200	191	174	183	173		122
Entre 35 y 44				170	149	147	127	156	148		87
Entre 45 y 59				128	130	139	152	167	160		116
Mayor de 60				155	159	173	173	181	157		149
Sin dato											-
Muertes según víctima											
Peatones				626	621	605	565	504	508		364
Motociclista				93	98	90	58	102	78		54
Pasajeros				82	87	76	63	123	101		107
Conductores				62	39	35	33	46	45		24
Ciclistas				65	63	59	95	129	98		77
Otros/Sin Info				3	6	8	10	19	35		-
No. De Accidentes	36195	36957	40433	45918	52764	52327	43156	41615	39556	42986	35834
Heridos por Grupo de Edad	13392	15906	10454	18337	21334	22427	22035	22029	22261	17078	18376
Hombres				31.46%	13519	14225	14783	14624	14635		
Mujeres				68.54%	7609	7914	7187	7339	7556		
Menor de 5				2%	3.42%						39
Entre 5 y 14				10%	11.57%						141
Entre 15 y 24				36%	27.90%						384
Entre 25 y 34				29%	26.20%	26.50%				38,1%	493
Entre 35 y 44				16%	14.58%						342
Entre 45 y 59				11%	9.70%						275
Mayor de 60				6%	6.53%						133
Sin dato				0%	0%						
Promedio Mensual de Heridos	446	530	348	611	711	748	735	734	742	569	613
Promedio Diario de Heridos	37	44	29	50	58	61	60	60	61	47	50
Tasa de Accidentalidad en Bogotá	647	648	691	771	862	833	753	656	614	586	
Tasa de Morbilidad/1000 habitantes nacional, 100 mil bgta	241	251	281	386	348	358	343	335	330	334	
Heridos según víctima											
Peatones				43%	39.97%			6999	6883	6907	7258
Motociclista				15%	12.57%			4194	3299	3647	3785
Pasajeros				23%	31.01%			5484	7261	7512	8462
Conductores				15%	9.30%			2596	2614	2498	2497
Ciclistas				0%	6.73%			2754	2278	2323	2512
Otros				4%	0.42%						89
No. de Heridos por temporalidad				18337	21334	12040	22,427	22027	22335	22887	25514
Enero-Febrero-Marzo				4228	5148		4,884	5324	5111	5078	5941
Abril-Mayo-Junio				4259	5030		5,601	5584	5767	5720	6123
Julio-Agosto-Septiembre				4514	5612		3,809	5473	5645	5884	6270
Octubre-Noviembre-Diciembre				5336	5544		8,133	5646	5812	6205	7180
Tipos de Vehículos Involucrados en Accidente de tránsito											
Bus-Buseta		21.00%		16169	18465						
Camion-Carga Media		7%		5233	5683						
Tractomula		1%		1751	1496						
Bicicleta		>1%		1216	1845						
Vehículo		48.62%		53969	61709						
Motocicleta		3%		3803	4940						
Taxi-Colectivo		VER VEHICULO	-	-	-						
Otros				472	3246						

Anexo 10. Matriz. Indicadores de movilidad a nivel Nacional

INDICADORES DE MOVILIDAD											
NACIONAL											
Indicador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Población	38145051	38881250	39631658	40396549	41176202	41970903	42780941	43070704	43834115	44531433	45325260
No. de Vehículos/Parque Automotor	2043684	2206319	2331238	2479594	2603345	2662818	2723178	2788309	3081423	3540045	3946441
No. de Muertes	6989	7874	7445	7607	7595	7026	6551	6346	6063	5632	5483
Enero-Febrero-Marzo	1534	1900	1814	1846	1894	1678	1691	1635	1472	1322	1290
Abril-Mayo-Junio	1614	1929	1876	1851	1940	1779	1596	1525	1493	1387	1362
Julio-Agosto-Septiembre	1809	1954	1822	1834	1817	1726	1583	1470	1567	1306	1320
Octubre-Noviembre-Diciembre	2032	2091	1933	2076	1944	1843	1691	1716	1531	1388	1299
Tasa de Muertos/100.000 habitantes Bgta, 10000 nacional	18.32	20.25	18.79	19	18,6	16,9	15,5	14.75	13.9	12.7	12,1
Promedio Mensual de Muertos	582	656	620	634	633	586	546	529	505	469	457
Muertes por Accidentalidad segun edad y genero											
Total Mujeres	21%	20%	20%	1578	1518	1438	1319	1310	1359	1156	1097
Total Hombres	79%	80%	79.65%	6029	6077	5588	5232	5036	4804	4245	4178
Menor de 5	3%	3%	3%	211	259	198	183	164	163	122	129
Entre 5 y 14	8%	7%	7%	562	504	438	384	420	355	358	320
Entre 15 y 24	19%	21%	20%	1,617	1,630	1,537	1,384	1,361	1,219	1,058	1,035
Entre 25 y 34	24%	24%	25%	1,812	1,771	1,538	1,465	1,342	1,273	1,021	1,005
Entre 35 y 44	16%	16%	16%	1260	1210	1170	1095	1062	1017	909	861
Entre 45 y 59	14%	13%	14%	1064	987	1016	977	967	950	859	892
Mayor de 60	16%	15%	15%	1080	1234	1221	1232	1286	1086	1060	1027
Sin dato	0%	0%	-	-	0	-	-	-	-	245	214
Muertes según víctima											
Peatones	53%	NO REGISTRA	-	3033	2943	2836	2602	2406	2366	2111	2065
Motociclista	0%		1378	1597	1738	1586	1410	1359	1140	923	1012
Pasajeros	20%		1334	1630	1461	1285	1259	1192	1159	1216	1247
Conductores	16%		772	684	668	691	619	635	730	533	533
Ciclistas	0%		365	436	522	455	522	554	444	447	413
Otros/Sin Info	11%		305	227	263	172	-	190	222	-	-
No. De Accidentes	164202	179820	187966	195442	206283	220225	231974	239838	189933	209904	229184
Heridos por Grupo de Edad	45940	52547	50360	49312	52965	52346	51458	47148	42837	36743	35914
Hombres	33%	34%	68.62%	33724	35693	35187	34651	31499	28384	23913	22592
Mujeres	67%	66%	31.38%	15588	17272	17159	16897	15649	14453	12830	12029
Menor de 5	3%	3%	3%	1287	1504	1497	1461	1254	1116	770	860
Entre 5 y 14	9%	10%	10%	4857	5206	5266	5053	4449	3943	3519	3308
Entre 15 y 24	22%	15%	28%	13793	14401	13851	13904	12205	10325	8365	7755
Entre 25 y 34	30%	28%	25%	13186	13554	13615	12911	11453	10517	8810	8276
Entre 35 y 44	20%	17%	16%	7762	8358	8632	8547	7977	7728	6703	6407
Entre 45 y 59	11%	11%	10%	5217	5556	5936	6098	5802	5651	5289	5144
Mayor de 60	5%	6%	6%	3210	4386	3549	3483	3382	3150	2913	2871
Sin dato	0%	-	-	-	-	-	-	624	407	374	1293
Promedio Mensual de Heridos	3,828	4,379	4,197	4,109	4,414	4,362	4,288	3,929	3,570	3,062	2,993
Promedio Diario de Heridos	126	144	138	135	145	143	141	129	117	101	98
Tasa de Accidentalidad en Bogotá											
Tasa de Morbilidad/1000 habitantes nacional, 100 mil bgta	120.43	135.1	127.75	123	130	126	120.29	119	98	83	79
Heridos según víctima	-	-	50,630	49313	52966	52346	51457	47148	42837	36743	35914
Peatones	35%	-	15853	15785	16975	16913	16472	15247	13198	8875	9946
Motociclista	19%	-	13366	13153	15254	14673	13847	12444	10639	5988	8354
Pasajeros	26%	-	11658	11386	11483	11401	11856	10760	9845	8588	10711
Conductores	13%	-	5565	4742	4905	4697	4600	4089	4893	3912	2338
Ciclistas	0%	-	0	0	3284	3724	3890	3812	3161	2036	3237
Otros	7%	-	4188	4247	1065	938	792	796	1101	7344	1328
No. de Heridos por temporalidad	45940	52547	49112	49212	52965	52346	51458	47148	42837	36743	35914
Enero-Febrero-Marzo	10761	12792	11362	11362	13317	12978	12771	13688	10368	9191	8148
Abril-Mayo-Junio	10721	12952	13020	13020	12865	13422	12653	11363	11057	9067	8588
Julio-Agosto-Septiembre	12354	13060	13046	13046	14280	13542	12708	11432	11155	10001	6309
Octubre-Noviembre-Diciembre	12104	13743	11684	11784	12503	12404	13326	10665	10257	8484	8956
Tipos de Vehículos Involucrados en Accidente de tránsito											
Bus-Buseta	NO REGISTRA	NO REGISTRA	651%	NO REGISTRA	2,969	3178	4549	13%	13%		
Camion-Carga Media			16%		2,162	2043	3421	5%	5.94		
Tractomula			8%		645	454	659	0.63%	0.69%		
Bicicleta			1%		676	908	1255	2.42%	2.44%		
Vehículo			29%		6,832	6129	9698	62%	60%		
Motocicleta			10%		6701	6356	8341	10.31%	11.87%		
Taxi-Colectivo			-		3,465	2951	4208	-	-		
Otros			2840%		616	681	1142	1%	2%		