

Bogotá 1988-2008: la intención de cambio dispuso de poder para la acción

Nayibe Peña-Frade¹

Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, Colombia

Fecha de recepción: 26/09/2010. Fecha de aceptación: 30/11/2010.

Resumen

El artículo expone cómo y por qué la realidad urbana empírica es producto de un texto normativo, afirmación central del proyecto de investigación BOGOTÁ TEXTUAL.² Para demostrarlo se analizaron, evaluaron y contrastaron una serie de documentos y textos producidos por las ocho alcaldías de Bogotá que se inscriben en el período 1988-2008, dentro de los que se destacan los Planes de Desarrollo formulados por cada administración, y el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad. La autora resalta la importancia que la investigación le otorgó a la *palabra* y a la *norma*, y luego analiza tres categorías conceptuales que sirven de soporte al trabajo: modelo utópico, dispositivo y performatividad. Se concluye que la Alcaldía Mayor, durante el período de estudio, acumuló el poder para imponer una forma de pensar la gestión pública, lo regional, el territorio y el porvenir; y ese poder se denomina performatividad.³

Palabras clave

Utopía urbana, performatividad, gestión pública, normas, poder, lenguaje, Bogotá.

Bogota 1988-2008: Change-driven intentions granting power for action

Abstract

The article depicts the how and the why empirical urban reality is a product of a normative text, the foremost statement of the research project Textual Bogota. To attest it, a series of documents and texts produced by all eight mayoral terms between 1988 and 2008 were analyzed, evaluated and contrasted, among which the City Development Plan proposed by each administration and the Territorial Planning Strategy were mostly considered. The authoress emphasizes on the importance given to words and norms themselves on the research, and then analyzes three conceptual categories that support the study: utopian model, device and performative utterance. It concludes that during the time period of examination the mayoralty gathered enough power to impose new ways of conceiving public management, regional planning, territorial strategies and future policies, and that that power is called performativity.

Keywords

Urban utopia, performative utterance, public policy, normative, power, language, Bogota.

.....
¹Socióloga, Universidad Nacional de Colombia.
M.Sc en Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia.
nayibefrade@yahoo.com

²Proyecto financiado por la Universidad Autónoma de Colombia, inscrito en la línea de investigación "Gobierno y gestión pública" de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, FACEAC.

.....
³El filósofo británico John Langshaw Austin (1911-1960) destacado por sus trabajos en la filosofía del lenguaje, acuñó el concepto de "enunciado performativo", para referirse al que no se limita a describir un hecho, sino que por el contrario, al expresarlo, lo realiza (Nota del Editor).



*“Si (como el griego afirma en el Cratilo)
El nombre es arquetipo de la cosa,
En las letras de rosa está la rosa
Y todo el Nilo en la palabra Nilo”.*
Jorge Luis Borges (1980: 33)

Introducción

El artículo expone cómo y por qué la realidad urbana empírica es producto de un texto normativo, afirmación central del proyecto de investigación BOGOTÁ TEXTUAL. Esta idea se sustenta en dos proposiciones: a) las relaciones sociales son posibles porque hay un lenguaje compartido por todos que permite a cada individuo saber cómo conducirse con respecto a los otros. Así, el sentido está en las palabras con las que se dice de las cosas, y la realidad es lo que puede ser relatado; b) las normas y políticas urbanas definen el marco de las acciones de gobierno y de los particulares. El poder de las normas se crea en la complementariedad de una serie de ellas, integradas según una jerarquía que les da coherencia y una secuencia en la cual cada norma ratifica la anterior, la extiende a otros ámbitos, y prefigura la siguiente.

Entre 1988 y 2008, los planes de desarrollo de Bogotá se han propuesto el cambio social, la imposición de códigos de comportamiento y la implantación de modelos morfológicos, sociales, urbanísticos y estéticos manifiestan un deseo deliberado de alterar o moldear las maneras en que las personas viven la cotidianidad colectiva; muestran una intención de restaurar, aumentar o crear el control social que ejercen los grupos primarios y secundarios sobre las personas; buscan que la comunidad refuerce en cada individuo unos valores, conductas, deseos y temores previstos. Las últimas alcaldías han intentado resolver recurrentes problemas presentes en las relaciones sociales y urbanas, a través de la intervención institucional y la norma; entre ellos, disminuir diversos malestares que experimentan los actores sociales legítimos, formales, productivos e “incluidos”; otro es ordenar, cualificar y dotar el espacio material de la ciudad; un tercero se refiere a cambios en la sociedad civil para ir creando una relación pautada de ésta con las autoridades y el gobierno distrital.

Entre los instrumentos para llevar a cabo estas determinaciones están las políticas públicas y los planes maestros, las primeras permiten las intervenciones sobre la sociedad y el individuo, los segundos crean la estructura urbana y la convierten en una condición para las acciones privadas y públicas posteriores. Para ganar la favorabilidad de la gente respecto a este proceder se utilizaron estrategias pedagógicas y un dispositivo simbólico-comunicacional que combina la propaganda, el adiestramiento conductual, la repetición de mensajes simples a través de piezas de publicidad, y el cambio en espacios y acciones introduciendo medios tecnológicos. La Alcaldía Mayor acumuló el poder para imponer una forma de pensar la gestión pública, lo regional, el territorio y el porvenir; a ese poder se le denomina performatividad.

Hace dos años la *Revista NODO* publicó el artículo *Esqueleto y piel en la percepción de Bogotá* (Peña, 2008b: 5-18) en el que se presentaron avances preliminares

de la investigación *BOGOTÁ TEXTUAL*. En este artículo se quiere informar sobre los resultados finales del proyecto, y del devenir de algunas pretensiones esbozadas entonces en forma de objetivos, hipótesis y supuestos. Se afirmaba allí que la investigación se proponía “rastrear las transformaciones de la ciudad en textos escritos; identificar las rupturas y continuidades urbanas en su estructura jurídico-administrativa [...] analizar los *discursos* que quedaron fijados en textos institucionales y que, a su vez, son tanto el origen como el resultado de algunos de los cambios” (Peña, 2008b: 9) de la ciudad. Se partía del supuesto de que las “transformaciones perceptibles para los ciudadanos, empezaron en textos que generaron ajustes al aparato público para que fuera posible llevarlos a la práctica” (2008b: 10); en dichos textos se expresarían “concepciones particulares y diversas sobre la política, lo público, la democracia y la ciudadanía, esas ideas se convierten en acciones de gobierno de las administraciones” (2008b: 10).

Hace dos años la investigación daba por sentado que “la ciudad que aparece ante los sentidos como realidad existe porque tuvo una existencia previa y abstracta en un texto. La realidad es prefigurada en un discurso oral o escrito [...] por eso se puede afirmar que la primera forma de existencia de las dinámicas urbanas que producen y sufren cambios, es textual” (Peña, 2008b: 11). En consecuencia, “el análisis que se propone en la investigación quiere identificar, comprender y relatar el devenir jurídico-normativo y administrativo” (2008b: 11) de Bogotá tomando como periodo de análisis el lapso de veinte años comprendidos entre la administración de Andrés Pastrana, primer alcalde elegido por voto popular, y el primer mes de gobierno de Samuel Moreno, esto es, entre 1988 y 2008.



Aproximación metodológica

El equipo de investigación trabajó con los planes de desarrollo de cada una de las ocho alcaldías que abarca el período de estudio, que fueron analizados para identificar en ellos imágenes de ciudad y sociedad, valores, principios y objetivos; también se prestó atención a la definición y jerarquización que contenía cada plan respecto a los problemas urbanos y sociales de su época, y a su diagnóstico de partida.⁴ De esta manera la investigación buscó “identificar la concepción ideológica que hay, tanto en la selección de los males sociales y espaciales por eliminar para conseguir la felicidad urbana colectiva, como en la escogencia y diseño de los medios más eficaces para lograr ese estado de bienestar general” (Peña, 2008b: 12).

A continuación estudiaremos en qué medida la realidad urbana empírica es producto de un texto normativo. Para empezar veremos cuál fue la importancia que la investigación le otorgó a la palabra y a la norma. Después analizaremos tres categorías conceptuales usadas en esta investigación: modelo utópico, dispositivo y performatividad.

La palabra en BOGOTÁ TEXTUAL

La palabra es básica para la investigación por dos propiedades suyas. Por un lado, en la acción diaria y concreta de todas las personas se manifiesta el siguiente axioma sociológico: “los significados de los eventos son los productos de un proceso socialmente estandarizado de denotación, reificación e idealización del flujo de experiencia del usuario, es decir, *son productos del lenguaje*” (Garfinkel, 2006: 69). Cualquier relación social es posible porque hay un lenguaje (de palabras, signos, silencios, implícitos, símbolos, gestos, representaciones) compartido por todos los miembros de una sociedad, que permite a cada individuo orientarse con respecto a los otros, saber a qué atenerse y cómo conducirse en la medida que comprende a los demás (lo que dicen y lo que hacen, tanto como lo que callan u omiten hacer). Ese lenguaje es el que da sentido a la realidad, la crea porque permite nombrarla y ubicarla dentro de un sistema que también incluye a las personas y los lazos que construyen entre ellas. Desde ese punto de vista, el sentido no está en las cosas sino en las palabras con las que se dice de ellas; la realidad no es lo que percibe el sujeto por los sentidos y la experiencia, sino lo que puede ser nombrado e incluido en un relato social. Por otro lado, en el contexto de las actividades sociales y productivas que acontecen en una ciudad, las normas y políticas urbanas delimitan y orientan tanto las acciones de gobierno, como las particulares. Los

.....
⁴La investigación se dividió en niveles y según el propósito particular de cada uno, los planes de desarrollo se contrastaron con otras informaciones, entre ellas, el Plan de Ordenamiento Territorial, nueve de los planes maestros vigentes para Bogotá, los decretos y normas de reestructuración administrativa del nivel nacional y del distrital, información de prensa tomada del periódico El Tiempo y la Revista Semana, y una muestra de las publicaciones sobre temas relacionados con la Bogotá de este periodo de análisis, que reposan en la Red de bibliotecas públicas BiblioRed. Cada nivel tenía una base conceptual específica. Aunque en los documentos citados en el presente artículo figura el nombre de la directora del proyecto, es necesario aclarar que BOGOTÁ TEXTUAL fue una investigación multidisciplinaria y un trabajo de equipo. El análisis de política pública lo realizó Lya Yaneth Fuentes; el estudio de la norma que regula la gestión pública fue hecho por Elizabeth Moncada; lo publicado en la *Revista Semana* fue analizado por Mabel Bello; el periódico *El Tiempo* fue trabajado por Ana Milena Murillo; y la aplicación del modelo utópico y la clasificación de producción editorial fue hecha por la autora de este artículo. Los saberes involucrados fueron la sociología, la semiología, la lingüística, la comunicación y el urbanismo.

textos jurídico-legales tienen la intención de definir el marco de las acciones sociales y así fijarlas e inducir las. En otras palabras: pretenden instaurar la realidad respecto a la cual los actores sociales deben elaborar estrategias de adaptación, resistencia o trasgresión.

En los municipios colombianos es el alcalde quien detenta e instrumentaliza el poder del Estado; el Concejo es el agente que convierte la palabra en norma (ley, decreto, acuerdo, ordenanza, regla); esta palabra puede provenir del alcalde (que representa el poder ejecutivo) o de un concejal (que hace parte del poder legislativo), ambos la proponen como proyecto que es finalmente aprobado o rechazado. La política pública es prerrogativa de las instituciones del Estado; son los textos en los que el ejecutivo (gobernantes elegidos y funcionarios directores de entidades públicas) define tanto los problemas en los que quiere incidir cada administración (a través de las entidades públicas según sus respectivas competencias), como las poblaciones en las que se pretende impactar y los efectos esperados de la acción de gobierno emprendida.

Desde su respectiva campaña electoral cada uno de los ocho alcaldes⁵ del periodo 1988-2008, empezó a fortalecer un relato utópico de Bogotá; así fueron generándose una narrativa⁶ y un conjunto de símbolos a partir de los cuales se indujeron o motivaron formas de identidad de los ciudadanos con esas imágenes de ciudad y sociedad deseadas. Paulatinamente se consolidó una narrativa que luego se vertió en lenguaje; palabras que se usaron de manera repetida hasta que originaron algunas conductas y comportamientos entre la gente. La realidad social y discursivo-normativa sobre la Capital, que se fue configurando de esta manera y que se sigue completando en cada campaña y cada administración, está formada por los siguientes enunciados: (i) Bogotá es una ciudad bonita, moderna, dinámica y competitiva, que puede, (ii) ser disfrutada y aprovechada de manera sostenible porque, (iii) la combinación del comportamiento de las personas, el orden del espacio construido, el cuidado de las autoridades y la diligencia de la administración, juntos, (iv) producen la seguridad y organización necesarias para que, (v) ese provechoso disfrute de la ciudad sea posible para todos los ciudadanos (Peña, 2009: 22). En la narrativa anterior la expresión “Ciudad bonita, moderna, dinámica y competitiva” remite a un dispositivo espacial-simbólico, “disfrute y provecho sostenible de la ciudad” a un modelo social, cultural y de gestión, y “para todos los ciudadanos” a un discurso de legitimación.

Esta ciudad ideal que se está materializando de manera permanente, es el envés de otra narrativa: la correspondiente a la Bogotá real e indeseable que debe ser reemplazada en cada cambio de administra-



.....
⁵Ocho alcaldes —que en realidad son diez—: Andrés Pastrana (1988-1990), Juan Martín Caicedo (1991-1992) —reemplazado por Sonia Durán durante los últimos meses de gobierno—; Jaime Castro (1993-1995), Antanas Mockus (1995-1998) —reemplazado por Paul Bromberg quien terminó el periodo—; Enrique Peñalosa (1998-2001), Antanas Mockus (2001-2004), Luis Eduardo Garzón (2004-2008) y Samuel Moreno (2008-2012).

⁶BOGOTÁ TEXTUAL se inspiró en Peter Brand y Fernando Prada para esbozar la perspectiva de las narrativas urbanas. Ver (Brand, 2003).



ción. Las narrativas de ciudad que se pretenden sustituir por la “Capital bonita”, son: (i) ciudad agresiva, sucia, fea, que no es productiva ni competitiva porque es desordenada; (ii) habitada por personas frustradas, indisciplinadas, indiferentes y altamente vulnerables; (iii) administrada con desgreño, irracionalidad y corrupción por lo cual sus gobiernos han sido inoperantes frente a una situación tal, (iv) que está impidiendo que sus habitantes puedan servirse de ella y mucho más aún, disfrutarla o quererla (Peña, 2009: 22).

Una vez elegidos, los alcaldes y sus equipos pusieron a circular entre la ciudadanía expresiones, términos y símbolos que representaban esas narrativas polares de ciudad y sociedad. Se presentaron a la ciudadanía como lemas que movilizaron las campañas educativas; como nombres impactantes y de fácil recordación con los que se bautizaron los programas, proyectos o eventos masivos; como íconos de vallas, plegables y toda suerte de piezas de comunicación y publicidad.⁷ La mayoría de esos términos y símbolos hacían parte de expresiones del habla coloquial o de objetos de uso cotidiano; al utilizarlos para fortalecer y operar dichas narrativas, retornaban a la sociedad con nuevos y más complejos contenidos, cargados de otros significados que la gente fue memorizando con rapidez y que entraban a hacer parte del habla diaria y la comunicación interpersonal. Se creó un nuevo lenguaje para expresar lo urbano, fraseología e iconografía que se convirtieron en moldes en la medida que esas expresiones verbales, gráficas y gestuales se usaban con un contenido compartido y comprendido por todos.⁸

Pero ese nuevo lenguaje sirvió también para que la gente expresara con él otras ideas y significados, de esa forma lo hizo suyo, lo internalizó. En ese complejo proceso que termina en la internalización, es donde se crea cultura, se producen nuevas representaciones sociales, otras formas de entender a los demás y, lo más importante, es ahí donde se construyen subjetividades.⁹ A través de esos caminos se incorporan a la sociedad realidades que contrastan sus imaginarios previos y los alteran.

.....
⁷Por citar unos pocos ejemplos recuérdense expresiones como “Bogotá coqueta”, “la noche de las mujeres”, “no sea mugre con Bogotá”, “hora zanahoria”, “vacunación contra la violencia”.

⁸Respecto al uso de los símbolos en las administraciones distritales ver Londoño (2007).

⁹Una hipótesis, quizás desmesurada, es que en Bogotá, entre 1988-2008 se vivió un proceso de “psicogénesis” y “sociogénesis” como el que analiza y describe Norbert Elias (1989).

Las administraciones que tuvo Bogotá entre 1988 y 2008 instauraron un presente que se mantiene, completa y revitaliza en cada nueva administración; su base es un discurso que sostiene las acciones de gobierno, que les da origen y les confiere legitimidad. Los componentes de ese discurso son de índole político y económico, y no sólo social y cultural; su médula son ideas como ciudad productiva, competitiva, ordenada, exportadora, con capacidad de exportar servicios de educación, salud y turismo; en la cual los ciudadanos tienen oportunidades tanto de

progresar como de estar bien servidos; lo primero depende de sus habilidades, lo segundo, de que sus impuestos sean bien administrados e invertidos.

La filigrana normativa

Una norma por sí sola no tiene el poder para realizar los modelos de ciudad y sociedad deseables; ese poder se crea en la complementariedad de una serie de normas integradas según una jerarquía que les da coherencia; normas que forman una secuencia en la cual cada una ratifica a la anterior, la fija y extiende a otros ámbitos, y, al mismo tiempo, prefigura a la siguiente, la insinúa lo suficiente como para afirmar que es necesaria.

La concreción de las imágenes de ciudad y sociedad deseables empieza en el plan de desarrollo, texto que después de su aprobación por el Concejo, o de su expedición como decreto por el alcalde, no admite ninguna modificación sustancial. El plan de desarrollo es la carta magna, la instauradora de discursividad (Choay, 1996) en el nivel de cada gobierno, allí está la idea de ciudad y sociedad que el alcalde se compromete a llevar a la práctica una vez sea facultado como mandatario por la ciudadanía que lo elige. El plan de cada administración se convierte en la matriz de otros muchos documentos oficiales que también producirán acciones de gobierno (las políticas públicas, las normas, las reformas administrativas, los presupuestos, los nombramientos) pero todos ellos estarán subordinados al primero, y serán coherentes con él porque, de lo contrario, no podrán ser aprobados o estarán sujetos a continuas impugnaciones y demandas. Otro documento importante es el Plan de Ordenamiento Territorial,¹⁰ originado en la Ley 388 de

.....
¹⁰El POT de Bogotá fue aprobado en 2000, pero el último decreto que lo compila es el 190 de 2004.

¹¹Espíritu que en realidad es un modelo de ciudad y sociedad.
¹²Esos documentos son el POT, que define unos tiempos de corto, mediano y largo plazo y de esa forma rige sobre las administraciones subsecuentes al momento en el que fue aprobado, y el Plan de Desarrollo, que tiene vigencia durante cada administración.

1997, ley que al parecer se propone no dejar el uso del suelo a merced del libre albedrío de políticos y gobernantes de turno y, además, detectar los lugares de reserva natural, patrimonio cultural, riesgos y tendencia agrícola, minera y de otros usos estratégicos, y asegurar la soberanía del Estado sobre ellos (Peña, 2010b: 41).

Hay una rígida jerarquía de los instrumentos de planeamiento que ayuda a garantizar que “el espíritu”¹¹ definido en los documentos de más alto rango del Distrito,¹² no sólo palpita en los demás que se derivan de ellos, sino que las normas subordinadas a ellos los conviertan en operables y los administren en acciones específicas sobre objetos materiales, sociales y culturales. Esa jerarquía es la que permite ir creando una red de regulaciones y prescripciones que todo lo cubre, desde el predio y su propietario, hasta la ciudad material y la manera como ella es usada, vivida y sentida por sus pobladores. La complementariedad entre todas esas regulaciones garantiza que una norma fije a las precedentes y cree las condiciones para que las siguientes, a su vez, la fijen a ella.

Entre los textos subordinados al POT están los planes maestros que hacen posible definir las necesidades de generación de suelo urbanizado, por esa razón se pueden utilizar (y se ha hecho así) para intervenir, afectar y cambiar la piel de la ciudad. Son los planes maestros los que permiten dejar huellas materiales que se convierten en la estructura urbana y, de ese modo, en una condición (y un recurso) para las acciones privadas y públicas posteriores. Todos los planes maestros incluyen previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, por lo cual, desde el año 2005, cuando fueron promulgados los primeros, vienen permitiendo a las administraciones distritales configurar una relación doble con el tiempo: por un lado estructuran el futuro de acuerdo con dinámicas presentes pero, por otro, crean las dinámicas del futuro expandiendo, consolidando o desestimulando las actuales (Peña, 2010b: 64).



.....
¹³ Me refiero al proyecto Región Capital que contempla múltiples formas de integración de Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca, y que empezó a tomar cuerpo normativo en los planes de gobierno de los actuales alcalde de Bogotá y gobernador de Cundinamarca. Aunque este tema fue contemplado en la investigación, excede los alcances de este artículo.

Este conjunto de normas forma una red vinculante, no sólo de actores sociales, agentes económicos, sectores administrativos y diversos niveles de autoridad, sino de localidades del Distrito y, más recientemente, desde 2008, de municipios del departamento de Cundinamarca.¹³ “Vincular” es en verdad garantizar que el modelo de ciudad y sociedad se mantenga íntegro e idéntico en toda la estructura (Peña, 2010b: 64); es evitar que los actores sociales se tomen libertades en la interpretación de la norma, o en las acciones que ésta prohíbe o permite. Esa pretensión de control exige que toda intervención cultural, material, económica o social esté pautada, porque es ante un vacío de norma que otros niveles de gobierno, o los particulares, pueden tomar decisiones de manera discrecional respecto a la gestión y manejo de un asunto no suficiente o claramente reglamentado. Ahora, los vacíos no sólo se eliminan promulgando normas, sino también estándares técnicos que se difunden en cartillas y manuales, y que se refuerzan en términos de referencia y pliegos de licitaciones; normativa urbanística de apoyo que reduce al máximo los posibles vacíos de regulación o las ambigüedades que propicien interpretaciones que riñan con “el espíritu” del POT y el plan de desarrollo.

En las normas se expresa un proceso permanente de traducción y manifestación de la estructura material de la ciudad, de su realidad empírica, en una lógica discursiva y abstracta que da origen, a su vez, a intervenciones y procedimientos taxativos. Por eso catalogamos a la norma como molde y matriz de hechos discursivos, materiales y sociales, posteriores. Es así como se generan dinámicas, procesos y hechos, algunos de ellos edificados, que se repiten y se replican hasta que se vuelven, respectivamente, identidad social y tipología urbanística. Uno de los poderes fundamentales del Estado es promulgar normas y disponer de la facultad y el poder para hacerlas cumplir, de ese modo crea realidad social y material. Por ello afirmamos que la realidad empírica tuvo una existencia previa en un texto.

Sociedad instaurada

Aunque el cometido de los planes maestros es dar forma material a la ciudad a través de intervenciones sobre el espacio construido, tienen un componente social nada desdeñable. En los planes maestros “lo social” parece ser entendido como la relación compleja que forman (i) las personas entre sí, en su interacción cotidiana y funcional, (ii) con las autoridades y entidades públicas, y (iii) con la materialidad, los flujos, las funciones y los procesos de la ciudad en sí misma. El resultado —el “tejido”— es un objeto mucho más complejo que la suma de sus partes y es de distinta naturaleza que sus componentes,

en síntesis: es un objeto nuevo y distinto. Las administraciones se han propuesto comprender ese tejido para modificarlo o producirlo, para interconectarlo y ponerlo dentro de un orden y, por último, para fijar a las personas y acciones dentro del universo así creado.

Encontramos que entre 1988 y 2008 circuló bastante información sobre Bogotá, y que más de la mitad de esa información (el 60%) fue producida por la administración distrital.¹⁴ En este fenómeno puede verse la confirmación del ánimo de saber y comprender, pero también permite suponer que esa información ha influido en la forma como ha evolucionado la ciudad, en especial en cuanto a la percepción que tienen los habitantes acerca de lo positivo y lo negativo de ese desarrollo. La Bogotá estudiada y analizada hace parte de la narrativa utópica y es uno de sus nutrientes claves: se pone a circular información para mostrar los avatares de un proceso de producción de ciudad y sociedad, para que los receptores de esa información la utilicen en la consolidación y profundización de dicho proceso.

Los planes maestros muestran que las últimas alcaldías han intentado resolver viejos problemas presentes en las relaciones sociales y urbanas, a través de la intervención institucional y la norma (Peña, 2010b: 79). Los funcionarios asumen que la regulación puede influir en la gobernabilidad por vía indirecta, en la medida en que al imponer un cierto tipo de orden, sea éste jurídico-institucional o estético-funcional, se gana influencia en la vida social. A continuación se exponen algunas de esas intenciones de cambio a través de normas.

La primera ha sido la disminución de diversos malestares que experimentan los actores sociales legítimos, formales, productivos e “incluidos”, respecto a situaciones de la vida urbana que afectan sus intereses, frustran sus expectativas y capacidades económicas, obstaculizan sus proyectos productivos o amenazan su estatus. La apuesta es que el bienestar de estos actores y agentes económicos, pero en especial su confianza y sus expectativas favorables al futuro de la ciudad, va a generar una especie de estado de ánimo colectivo que aumentará el margen de acción de las administraciones. Ese bienestar tiene un componente crucial: la seguridad, mencionada en casi todos los planes maestros como criterio, objetivo o indicador. En unos, “seguridad” se refiere a reducción del nivel de incertidumbre; en otros, a la protección de la vida, la salud y la integridad del cuerpo de las personas que transitan, conducen toda clase de vehículos o caminan por las calles. Pero siempre es la seguridad de las personas en función de la eficacia y la productividad del sistema del que se ocupa cada plan, es decir, hace parte de éste, por eso entraña concepciones diversas de seguridad y de incertidumbre¹⁵ (Peña, 2010b: 65).



.....
¹⁴El cuarto nivel de análisis de la investigación partía de la revisión de libros producidos en Bogotá durante el periodo de análisis, que estudiaban la ciudad; con el fin de identificar cuáles fenómenos de la ciudad llamaron la atención de los estudiosos, expertos y académicos, y en qué marcos de análisis produjeron sus textos (Peña, 2010).

¹⁵Por mencionar sólo un ejemplo: en el Plan Maestro de Alimentos y Seguridad Alimentaria (Decreto 315 de 2006) la seguridad de los cuerpos se garantiza a través del control sanitario de los alimentos que consumen las personas.



El correlato de este intento de mejorar las condiciones de vida y la efectividad de quienes están mejor en la ciudad ha sido la sanción, penalización y consiguiente deterioro de los agentes ilegales, marginados o excluidos, informales pero, no siempre y en todo caso, ilegítimos. La sanción no tiene que ser de carácter legal, es más, empieza siendo una sanción cultural¹⁶ que proviene de la sensibilidad pública en relación con actividades o personas que previamente se muestran a la gente como contradictorias o afrentosas con respecto a la narrativa de ciudad y sociedad deseada. Los medios de comunicación denuncian, señalan y exponen esas situaciones indeseables y de esa forma se va obligando a quienes las producen o propician, a ocultarse o a abandonarlas. Después de logrado ese estado colectivo de rechazo, se pasa a la judicialización de los transgresores.

Las administraciones han seguido un curso de acción tendiente a regular y estandarizar las múltiples caras de la informalidad, así como las maneras tradicionales de hacer, relacionarse y producir; eso ha conllevado a la desaparición o el languidecimiento de algunas de las muchas actividades económicas y productivas que ahora se consideran ilegales, depredadoras, insalubres, contaminantes, improductivas o irracionales, y que, por tanto, serán reemplazadas por una producción legal, financiada, formal, “limpia” e industrializada, y por unas relaciones contractuales entre privados y particulares, reguladas y vigiladas por el Estado. A medida que se avanza en ese difícil proceso de regularización, se va fortaleciendo la narrativa de ciudad y sociedad ideal asociada a la ley, la productividad, la modernización y la competitividad.

Un segundo cambio esperado de la norma ha sido en la estética y la funcionalidad urbanas. Se han producido muchas acciones públicas tendientes a ordenar, cualificar y dotar el espacio material de la ciudad para convertirlo en el molde que origine las únicas actividades económicas, productivas y sociales que lo realizarán. Esta reiteración en el espacio público se explica porque en el conjunto de planes maestros confluyen y se refuerzan las imágenes de ciudad y sociedad. El espacio público ha sido tanto el instrumento como el objeto de intervención pública por antonomasia, quizás debido a su potencialidad discursiva, a su maleabilidad para usarlo como símbolo cultural y político. Desde la administración de Enrique Peñalosa el espacio público como discurso político empezó a tomar cuerpo, esa administración lo puso a circular como elemento de democratización, derecho de todos los ciudadanos y obligación indeclinable de los gobiernos. Las alcaldías que han administrado a Bogotá entre 1988 y 2008 vienen usando el espacio público para crear a través suyo una regulación sistemática, coordinada

.....
¹⁶Sobre los diferentes tipos de sanción ver Mockus (1995).

y racional de las acciones sociales y culturales. Es una producción de políticas, normas y proyectos, de cartillas del espacio público, de proyectos de animación cultural y estrategias pedagógicas, orientadas a que la gente aprenda a usarlo y mantenerlo una vez producido, según estándares técnicos y tipologías que se reproducen, replican y multiplican por toda la ciudad.

Alrededor de la producción de espacio público material se propiciaron actividades, eventos y agentes culturales que se encargaban de mostrárselo a la gente como escenario, se le enseñaba a la población a divertirse, a hacer ejercicio físico dirigido, a prestar atención a obras de teatro, a comportarse en conciertos, a contemplar la naturaleza y, en síntesis, a apropiarse de él. Se fue consiguiendo así la internalización de una concepción estética y del orden urbano que fueron introducidos por un poder externo a la sociedad; ésta ha hecho suyo esos discursos e imágenes y de esa forma se produjo un fenómeno muy interesante: se olvidó cómo era antes, es más, no se vuelve a recordar que hubo un tiempo en que el espacio público no era así ni era para eso.

Un tercer cambio ambicionado por el componente socio-cultural de todos y cada uno de los planes maestros involucra a las organizaciones sociales. En la ideología, tradiciones y modos de ser, hacer y saber de estos grupos de la sociedad civil, se vienen introduciendo unas lógicas formales de carácter gerencial, legal-procedimental, operativo y de distribución del tiempo, de formulación de metas y objetivos, de expresión escrita y oral de las ideas o los problemas, de fórmulas de cortesía, de registro y de selección de información relevante. Se logró una especie de “reconversión” que pudo cerrar el espectro de reflexión de los actores sociales y los colectivos, y limitar las variedades de organización, operatividad, crítica y proposición; en fin, es posible que se uniformaran su acción y su reacción (Peña, 2010b: 80). En este caso también hay un olvido y un deterioro de otras formas de participar y organizarse en torno a deseos o carencias y, de la misma forma, se va creando la idea de que la relación de la socie-

dad civil con las autoridades y el gobierno distrital, así como su participación y sus formas de acción e incidencia, siempre han sido así o, más interesante aún, que sólo así pueden y deben ser.

Los medios de comunicación han cumplido un papel nada desdeñable en las intenciones de la administración distrital de inducir cambios sociales y culturales; también han tenido que ver en lo que me atrevo a llamar suplantación de la memoria colectiva e instauración de una nueva. La prensa escrita y la televisión son ante todo una mediación entre el discurso ético, político, técnico y estético de las administraciones, y el ciudadano que experimenta la ciudad de manera rutinaria y segmentada. En la investigación se encontró que en este lapso del devenir de Bogotá (1988-2008) se diversificaron y ampliaron los lugares, productores y tópicos de información noticiosa (Peña, 2010b: 275). Ahora Bogotá es una ciudad más conocida, reconocida y apropiada: se la ve más. En esos veinte años también hubo un cambio en el papel de la administración pública: ella asumió su propia divulgación, no sólo con la renovación de las tradicionales oficinas de prensa o de comunicaciones que emitían comunicados o eran consultadas como fuentes oficiales, sino a través de una línea editorial y un canal de televisión, cada vez más fecundos y con productos de mayor calidad en su contenido y presentación. Esto le permitió a las administraciones difundir y repetir los mensajes de su exclusivo interés, para conseguir que se fijaran en la mente de los ciudadanos.

Sin embargo, se ha creado una brecha entre la ciudad que conoce y utiliza el ciudadano sólo a través de su experiencia directa y cotidiana, o por la información producida y difundida por los medios, y la ciudad que percibe el lector de estudios académicos, de investigaciones o de análisis elaborados por especialistas. La ciudad del primero es ante todo una urbe llena de problemas que además, son recurrentes y dan la apariencia de irresolutos; la del segundo es una ciudad compleja, con avances notables y excepcionales, pero susceptible a muchas formas o

áreas de retroceso o pérdida de lo logrado. La Bogotá percibida por el consumidor de noticias, al contrario, es caótica porque es un continuo avance y retroceso, freno y aceleración, porque suele mostrarse a través de comparaciones con otras ciudades que funcionan mejor, porque padece enormes problemas y, al mismo tiempo, obtiene logros insólitos¹⁷ (Peña, 2010b: 276).

Pero la imagen que transmiten los medios, que es la ciudad directamente perceptible para cualquiera que la viva y la transite, está erosionando la narrativa de ciudad ideal. Esta coyuntura abre muchas preguntas, entre ellas y en relación con el efecto que puede tener sobre la imagen de sociedad ideal: ¿si esta ciudad ya no es la deseada, dejará de serlo también la sociedad que la habita? Pregunta que queda por resolver. Ya se planteó el primer tema: la importancia de la palabra. Ahora vamos con el segundo, que es más conceptual.

Dispositivos y utopías

En el género de las utopías hay tres dispositivos clásicos para llevar la utopía a la realidad: un dispositivo espacial para moldear las relaciones entre individuos; uno político-productivo para asegurar un control de la sociedad; y uno cultural-religioso que se orienta a cambiar las mentalidades y espíritus para así dominar a los individuos (Choay, 1996).

Entre 1988 y 2008, los planes de desarrollo de Bogotá han combinado estas diversas intenciones: el cambio social, la imposición de códigos de comportamiento universalistas, y la implantación de una tipología morfológica, social, urbanística y arquitectónica (Peña, 2009: 16). Las rupturas e innovaciones que marcaron y los logros que obtuvieron, por sí mismos no hacen de esos gobiernos utopías realizadas; pueden mostrarlos simplemente como administraciones destacadas o estilos de gestión notables por sus innovaciones, eficacia y eficiencia, gobernabilidad, capacidad de proyección, planificación y transparencia. Lo utópico está en su discurso sobre la ciudad y la vida urbana, en el horizonte inusual y en cierta medida desproporcionado (la felicidad humana, la convivencia pacífica, la justicia social) que se trazaron, en su acento axiológico-moral, en la importancia otorgada al espacio físico y material de la ciudad, a su territorio y, en especial, en su intención de cambio y la voluntad que la animaba y que, a la postre, logró una cierta realización. Independientemente de sus logros reales, es la intención y el poder con los que fueron construidos esos modelos, y su replicación desde entonces, lo que da a esa sucesión de planes de gobierno y administraciones distritales su carácter utópico.

.....
¹⁷Como los premios internacionales recibidos por sus mejoras sustanciales en los indicadores sociales, tema que puede empezar a rastrearse en Martín (2007).

Los ocho planes de gobierno que nos ocupan *parecen* variantes del modelo utópico básicamente porque, de manera explícita, se propusieron producir cambios de envergadura en la ciudad y la vida urbana. Los candidatos a alcalde los imaginaron, diseñaron y planificaron, los convirtieron en un programa que como alcaldes tenían la intención de realizar y que, a la postre, llevaron a cabo en mayor o menor grado. Lo particular de sus propuestas es que involucraban al individuo en aspectos de su vida que antes no habían sido contemplados en un plan de gobierno para Bogotá (su intimidad, su psiquis, su comportamiento); no apelaban a la buena disposición o motivación de la persona sino que estaban dispuestos a cambiarla para que fuera funcional con la idea de ciudad, para que la operara, la completara y la complementara. Rompieron con una tradición de planes que privilegiaban la perspectiva técnica y las intervenciones en el espacio material. El cómo lograr una transformación de esas proporciones muestra otros posibles rasgos utópicos de los ocho planes: se propusieron hacerlo, primero, a través del uso racional, deliberado y controlado del espacio público; segundo, por medio del lenguaje, los símbolos y la comunicación y, tercero, por una red de normativas que abarcaban todos los aspectos de la vida del ciudadano.

Las afirmaciones anteriores se sustentan en el análisis de los planes de desarrollo a través de una matriz en la cual se cruzaban, entre otros aspectos: a quiénes se dirigía cada plan, qué prometía a esos receptores y cómo pretendía conseguirlo (Peña, 2008a). En la Tabla 1 se presentan partes relevantes de esas matrices para que el lector pueda tener mayores elementos de juicio.

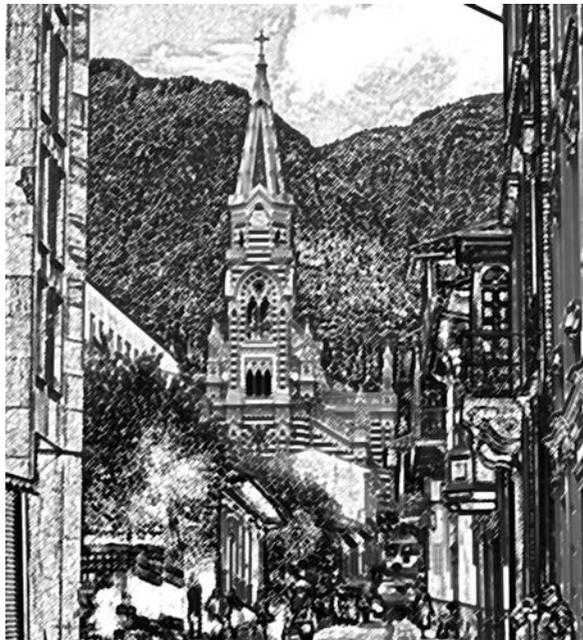


Tabla 1. Destinatarios o receptores en los planes de desarrollo. Bogotá 1988-2008

ALCALDE	DESTINATARIOS O RECEPTORES		
	GENÉRICOS	EXPLÍCITOS	ETIQUETAS DE PERSONAS
Pastrana 1988-1991	Habitantes; el “Buen vecino”; comunidad.		Drogadicción.
Caicedo 1991-1992	Población de bajos ingresos.	Jóvenes desocupados.	
Castro 1993-1995	Habitantes; población pobre; estratos sociales de menores ingresos.	Niño menor de un año; los socialmente abandonados y desprotegidos; personas y familias sin hogar; personas protegidas en los albergues; ancianos con cataratas; población abandonada; familias que habitan en casas de inquilinato; conductores de las empresas de buses.	Farmacodependencia, salud mental; tercera edad, minusvalías, discapacidades, prostitución, drogadicción e indigencia; infancia, juventud, mujer.
Mockus 1995-1998	Los más débiles; población más pobre y vulnerable; ciudadanos; caminante y usuario del automóvil.	Funcionarios.	
Peñalosa 1998-2001	Grupos de población más pobre; seres humanos; conductores y peatones; el hombre; la gente; los más débiles.	Menores de 6 años; pacientes con SIDA, discapacitados, habitantes de la calle.	Alcoholismo; colectivos sociales.
Mockus 2001-2004	Personas en situación de alta vulnerabilidad; personas; poblaciones vulnerables.	Niños y niñas, jóvenes, ancianos, ciudadanas y ciudadanos de la calle, y personas con limitaciones físicas y/o mentales.	Diferentes formas de familia; familias gestantes; actores culturales; personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales.
Garzón 2004-2008	Las otras y los otros; personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad; grupos poblacionales particulares.		Causantes de vulneración; empresarios unipersonales, familiares, pequeños y medianos; perspectivas de género, ciclo vital; diversidad étnica y cultural; diversidad juvenil; equidad de género, intergeneracional e intercultural; indigencia, trabajo infantil, explotación sexual y violencia intrafamiliar; género, etnia, ciclo vital y credo religioso; desplazamiento; economía del cuidado; estereotipos de género, étnicos y generacionales.
Moreno 2008-2012	Personas, comunidades y grupos poblacionales; ciudadanía; individuos; gente; pobladores del territorio a intervenir; habitantes; poblaciones incumplidas.	Lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas y otras sexualidades; víctimas del conflicto y las violencias; actores del conflicto armado; servidores públicos.	Perspectivas de género, diversidad sexual, ciclo vital, situación socio-económica, condiciones étnicas y culturales; procesos de desarme, desmovilización y reintegración; población según sus ciclos vitales.

Fuente: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones, SUI. Proyecto de investigación BOGOTÁ TEXTUAL, informe técnico, marzo de 2009.



Tabla 2. Visión de futuro en los planes de desarrollo. Bogotá 1988-2008

ALCALDE	DONES PARA LA GENTE
Pastrana 1988-1991	El “vecino” debe sentir que es importante y que su palabra es escuchada; integración de una comunidad sana; humanización de la ciudad.
Caicedo 1991-1992	Reducir los desequilibrios sociales.
Castro 1993-1995	Afirmación de su identidad; tranquilidad ciudadana.
Mockus 1995-1998	Coexistencia viable y fértil; ciudad perfecta en muchos detalles.
Peñalosa 1998-2001	Cambio profundo en la manera de vivir de los ciudadanos; desarrollo pleno del potencial humano; alcanzar la felicidad; nueva manera de vivir en nuestra ciudad; entornos saludables que dignifiquen al hombre; desarrollo de capacidades, potencialidades y opciones; desarrollo pleno de los seres humanos; ciudadanos productivos y más felices; construir una sociedad mejor; fundar parte de las bases para recomponer la vida en común; disfrutar, gozar y vivir alegremente; amistad entre vecinos; vivir en un lugar digno que eleve la autoestima; devolver la armonía a la vida de la comunidad; desarrollo de la individualidad.
Mockus 2001-2004	Entusiasmo compartido; riqueza y prosperidad colectiva; nueva relación sociedad–ambiente; fortalecer la cultura popular; aumentar el disfrute colectivo; ciudad fraterna; proyectos de vida digna; generar comportamientos autónomos; goce sostenible; sexualidad sana, responsable, placentera y segura; creación de mayor valor para todas las personas; dignificación.
Garzón 2004-2008	Desarrollo sostenible de las capacidades humanas; autodeterminación individual y colectiva; creación de condiciones para alcanzar la igualdad de oportunidades; libre desarrollo de la personalidad y la diversidad sexual; producción y apropiación colectiva de la riqueza; condiciones que potencien la capacidad y el talento humano; equidad de género como un valor.
Moreno 2008-2012	Nuevos sentidos y prácticas de la política; vivamos mejor; que reconciliación y paz sean posibles; capaz de generar y distribuir riqueza; dar a cada quien lo que necesita; transformación de la capacidad de los individuos; construcción de una ciudad de derechos; ciudad positiva, confiable, atractiva.

Fuente: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones, SUI. Proyecto de investigación BOGOTÁ TEXTUAL, informe técnico, marzo de 2009.

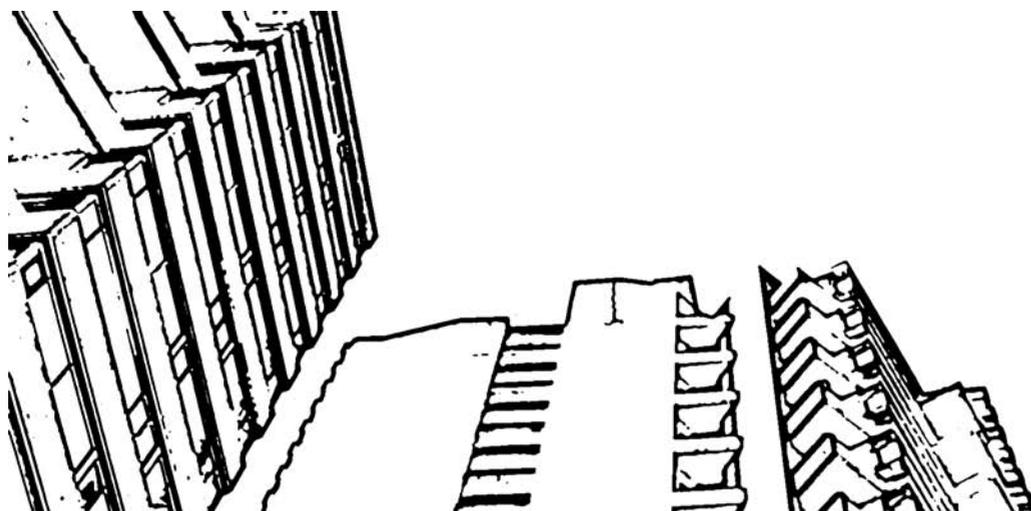


Tabla 3. Aspectos y ámbitos de influencia en los planes de desarrollo. Bogotá 1988-2008

	VIDA INDIVIDUAL	VIDA COMUNITARIA	VIDA URBANA
Pastrana 1988-1991	Nacimiento a nuevas actitudes.		
Caicedo 1991-1992			
Castro 1993-1995	Protección y recuperación de la salud; protección a los familiares; control de alimentos y bebidas; procesos de socialización del niño; tratamiento psicológico; terapia ocupacional; tiempo libre; afirmación de la identidad; valores éticos y ciudadanos; moralidad.	Sistemas mutuales; recreodeportivos interescolares, intercolegiados; memoria colectiva; tranquilidad; ciudadana; formas cívicas; entorno físico y cultural de la vecindad; apoyo al trabajo comunitario; actividades asociativas.	Memoria colectiva; reconversión industrial; patrimonio inmobiliario; aprovechamiento de los predios; empresa formal e informal; cambio tecnológico; recreodeportivos interuniversitarios, interempresas e interlocalidades.
Mockus 1995-1998	Capacidad humana; manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos; nivel de conciencia y de conocimiento; capacidad para dirimir amigablemente conflictos; la familia; experiencia cotidiana de la ciudad.	Autorregulación ciudadana; enriquecer formas de expresión; capacidad de la comunidad para ejercer adecuadamente presión social; la escuela.	Movilizar la voluntad ciudadana; buen comportamiento ciudadano; barreras sociales y culturales frente a la transgresión y la agresión; nueva cultura tributaria; reglas de juego y límites respetados entre desconocidos; trabajo y lugares públicos.
Peñalosa 1998-2001	Manera de vivir de los ciudadanos; potencial humano; alcanzar la felicidad; control de la fecundidad; capacidades, potencialidades, opciones; hábitos de vida saludable; resocialización con el entorno; elevar la autoestima; carácter persuasivo; revertir deterioro individual y familiar.	Ambiente de vitalidad y dignidad en los barrios; redes de compromiso cívico; estudiantes de alto riesgo; resocialización con el entorno; recomponer y reconstruir la vida en común; frenar la salida de habitantes; revertir el proceso de deterioro social; construcción colectiva de relaciones entre vecinos; armonía en la vida de la comunidad.	Resocialización con el entorno; comportamiento de los ciudadanos; comportamientos que lesionan el bienestar; buen uso del tiempo libre; construcción colectiva de relaciones; deterioro social; ciudadanos competentes y responsables; buen comportamiento tributario.

(Continúa)

Tabla 3. Aspectos y ámbitos de influencia en los planes de desarrollo. Bogotá 1988-2008 (continuación).

	VIDA INDIVIDUAL	VIDA COMUNITARIA	VIDA URBANA
Mockus 2001-2004	Vivir en paz con nuestra conciencia; coherencia entre lo que se piensa, se dice y se hace; diferentes formas de familia; aportar de buena gana; propiciar la renuncia a subsidios no merecidos; formación de las personas en hábitos y conocimientos; consolidar comportamientos solidarios; desarrollar redes de buen trato para personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales; fortalecer vínculos familiares; comportamientos autónomos; reintegro a sus familias; mejorar los hábitos alimenticios; dimensiones física y espiritual que incluye formas de vida espiritual y manejo de conflictos; mejorar capacidades de saber, hacer y disfrutar; valores y compromisos cotidianos generadores de cambios y hábitos perdurables de actitud; goce sostenible; cambio de hábitos de consumo; instrucción sobre los comportamientos que deben asumirse; intervención sistémica y de corresponsabilidad de la familia; educación para el amor y familias gestantes; educación sexual y reproductiva en el marco del amor y la responsabilidad mutua; sexualidad sana, responsable, placentera y segura; creación de mayor valor para todas las personas; dignificación; percepciones personales.	Apoyo técnico a proyectos culturales y deportivos; consolidar comportamientos solidarios; desarrollar redes comunales y de prevención de la urbanización ilegal; fortalecer vínculos comunitarios; reintegro a sus grupos sociales.	Arraigar culturalmente comportamientos; modos de vida saludables; aumentar el disfrute colectivo; formalización de la actividad del reciclaje; desarrollar redes de urgencias, emergencias, y desastres, y de prevención de la urbanización ilegal; fortalecer vínculos sociales; dimensiones económica y social; instrucción sobre los comportamientos que deben asumirse; conductas solidarias y amables; percepciones personales.
Garzón 2004-2008	Desarrollo sostenible de las capacidades humanas; autodeterminación individual; libre desarrollo de la personalidad y la diversidad sexual; una nutrición adecuada; construcción social de sentido existencial; sexualidad y procreación responsables; hábitos de vida saludable; recuperación de la auto estima y la dignidad; promover cambios en los valores, actitudes, hábitos y tradiciones.	Autodeterminación colectiva; afectación de imaginarios; generación de ingresos mediante formas asociativas, comunitarias y solidarias; reconocimiento social de personas y oficios; referente de identidad para las comunidades; desarrollo humano en el entorno más inmediato.	Afectación de imaginarios; educación nutricional y alimentaria; buen uso del tiempo libre.
Moreno 2008-2012	Dar a cada quien lo que necesita; capacidad para ajustarse a cambios en el entorno; condiciones dignas de seguridad alimentaria; lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas y otras sexualidades; incidir en las formas de sentir, pensar y actuar; patrimonio de sus habitantes.	Prevención social de las violencias; cualificar la organización comunitaria.	Ejercer el derecho a la ciudad; nuevos sentidos y prácticas de la política; necesidades y derechos de diferentes grupos; defensa del interés colectivo; pedagogía social para deliberación colectiva.

Fuente: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigaciones, SUI. Proyecto de investigación BOGOTÁ TEXTUAL, informe técnico, marzo de 2009.

Las Tablas anteriores sustentan una de las hipótesis clave de la investigación: asumir los planes de desarrollo como variantes del modelo utópico porque cumplen tres grandes condiciones:

1. Describen el presente, sea de forma implícita, como faltantes o carencias, o de manera explícita, como requisitos por cumplir. El gobierno incidirá de manera favorable sobre ese presente aplicando estrategias orientadas a superar y completar los faltantes o crear otras condiciones. Ese diagnóstico de la realidad que debe transformarse les permite incluir la narración del futuro al que llegarán (ver columna *dones para la gente*, Tabla 2), que también puede estar implícita o ser explícita. Esa narrativa de futuro hace parte fundamental del modelo utópico.
2. Proponen un modelo de sociedad que se expresa en una serie de comportamientos, valores o actitudes que los habitantes deberán adoptar por aprendizaje, repetición e imitación, o por imposición normativa. Esta idea de sociedad se haría realidad aplicando tres tipos de modelo (ver Tabla 3): uno físico, espacial y construido de ciudad; otro jurídico-normativo; y un tercero simbólico y comunicacional. De esa manera los planes convierten a la ciudad en sujeto creador o inductor de identidades, y esa pretensión, los hace una utopía.
3. Instauraron una tradición conceptual y discursiva para expresar el gobierno, la gestión y la planeación de la ciudad. Ese lenguaje se fue convirtiendo en el usual y debido para exponer diagnósticos, proyectos, normas y planes; su uso se ha extendido y es comprendido, al menos en lo más superficial, cada vez por más personas. Incluso se ha irradiado a otras ciudades colombianas y se repite y replica en lenguajes académicos y mediáticos.

Los alcaldes dispusieron de varios medios e instrumentos para llevar a cabo sus planes, entre ellos las políticas públicas, que hacen parte del universo normativo; son los discursos en los que se definen los problemas y los sujetos sobre los que se va a actuar, los tratamientos prescritos para cada uno, la inversión de recursos (incluyendo presump-

tos) que se requiere y el resultado esperado de la intervención. En este periodo se logró un diseño integrado y coherente de una tupida red de políticas públicas (ver Tabla 1) que, incluso, llegó a cubrir algunos temas y objetos que hasta entonces habían sido característicos de las reivindicaciones de ONGs y movimientos sociales.

La pedagogía fue otro de esos instrumentos. Su uso se orientó a ganar la favorabilidad de la gente respecto al modelo urbanístico y de gestión que quería implementar la administración, lo cual era importante porque la simpatía y buena disposición del ciudadano hacia él son el primer factor de sostenibilidad del proyecto, y buena parte de la garantía de sus resultados positivos. En últimas, la función de la pedagogía fue preparar y adiestrar a cada quién según la función que fuera a desempeñar en la ciudad reformada, pero la decisión de fondo: ¿qué debe aprender el sujeto?, la ha tomado siempre el Distrito (Peña, 2010b: 83). Fue un problema de organización de la ciudad para que diferentes tipos de habitantes pudieran utilizarla, de la manera esperada y prescrita, en el cumplimiento de sus respectivas actividades y funciones.

Por lo general las intervenciones de la administración tuvieron la forma de un objeto material- edificado que se implantaba donde estuviera el problema, desde ese lugar se administraron una serie de servicios sociales, procesos y tratamientos a cargo de actores especializados o, al menos, facultados. El deseo de facilitar o inducir la conveniencia social a través de la norma, la infraestructura y el tratamiento del espacio construido, es una manifestación típicamente utópica.

Pero tal vez el dispositivo más inquietante de los utilizados sea el manejo de los símbolos, por su capacidad para penetrar en lo más profundo de la psiquis individual y colectiva. Al proponerse la creación de nuevos lenguajes y símbolos para la transmisión de mensajes con enormes cargas valorativas, utilizando las tecnologías más innova-

doras, las alcaldías de este periodo ingresaron en la producción de subjetividades. En los planes de desarrollo se manifiesta un deseo deliberado de alterar o moldear las maneras en que las personas viven la cotidianidad colectiva, involucran las relaciones de vecindad, las redes familiares y sociales más íntimas. Estas ideas ponen en evidencia una intención de restaurar, aumentar o crear el control social que ejercen los grupos primarios y secundarios sobre las personas, y de incrementar las formas de interacción para involucrar en ellas ámbitos de moralidad. Es la comunidad reforzando en cada individuo los valores, conductas, deseos y temores que se han inducido previamente en él.

La pretensión de incidir en la relación de los individuos consigo mismos, con su cuerpo, con sus progenitores y/o hijos, es la que manifiesta con mayor plenitud la intención utópica de los planes de gobierno, más exactamente, su deseo expreso de obtener una sociedad formada por individuos que tengan un tipo específico de vida, pensamiento y forma de relacionarse; personas que sean como se considera que les convendría ser para alcanzar una vida más grata, feliz y productiva. Es un modelo de sociedad y de ser humano que va a conseguirse a través de un conjunto de dispositivos que incluyen un modelo espacial, de organización de las actividades colectivas y de relación individuo-autoridad.

La difusión y la acción de insuflar los cambios conductuales y actitudinales, es decir la puesta en práctica de los dispositivos, se realizó a través de algunos canales cuidadosamente controlados, entre los más socorridos están: (i) los funcionarios públicos que fueron capacitados para que asumieran su trabajo dentro de una lógica de servicio al cliente; (ii) la reorganización de los procedimientos y códigos para proponer ideas, formular quejas o hacer solicitudes, en general para que los actores sociales gestionen sus asuntos particulares ante la administración; (iii) cambios en el diseño espacial de las oficinas de atención al usuario e implementación de la atención virtual; (iv) mayor exposición

y comunicación del alcalde en los medios y ante la ciudadanía; (v) uso intensivo de los medios de comunicación para difundir logros y campañas, en especial el *Canal Capital*, y con el eco de medios privados de comunicación como el periódico *El Tiempo*, el canal *CityTv* y, muy recientemente, el diario *ADN*.

El dispositivo simbólico-comunicacional opera combinando la propaganda basada en marketing de ciudad, el adiestramiento conductual con reforzamiento permanente, la repetición de mensajes simples a través de piezas de publicidad, y el cambio en espacios y acciones introduciendo medios tecnológicos, blandos y duros. La forma de la ciudad es alterada para que la conducta quede fijada definitivamente en el uso debido y lógico del espacio (Peña, 2010b: 83).

Fue así como la Alcaldía Mayor acumuló el poder para imponer una forma de pensar la gestión pública, lo regional, el territorio y el porvenir, que después se expresó en un modo discursivo muy específico y, ahí sí, se convirtió en planes de acción que integran imágenes o visiones de futuro, objetivos, funciones y actores, para formar sistemas que se administran y gestionan de manera interinstitucional, bajo un mando unificado. Esos planes de acción están regidos o son producto de políticas públicas y de los planes maestros. De esa manera se moldean las actividades y se pone a funcionar a los actores dentro de un marco técnico y de gestión específico que se repite en los demás sistemas. Es un dispositivo de refuerzo y repetición que crea una relación particular entre ciudad, sociedad y gobierno. Estas intenciones e imágenes se manifiestan en los diversos planes, en todos ellos el desarrollo, el crecimiento y la competitividad son propósitos orientados a la producción de riqueza colectiva e individual (Peña, 2010b: 103); se le concede mucha importancia también a la modernización de la ciudad como la base para incrementar la productividad y la competitividad urbana.



Por ejemplo, la competitividad en *Formar Ciudad* (Mockus, 1995-1997) se asocia con la producción de conocimiento, lo que implica fortalecer la educación, la ciencia y la tecnología, bases fundamentales para un desarrollo propio y autónomo. Así mismo, riqueza, recursos, oportunidades y beneficios deberán ser distribuidos para todos/as con equidad. En *Por la Bogotá que Queremos* (Peñalosa, 1998-2001), se menciona la necesidad de devolver la confianza a los bogotanos; en *Bogotá para Vivir todos del mismo lado* (Mockus, 2001-2004), se plantea aprender “a vivir en paz con nuestra propia conciencia y con la ley”. En los objetivos generales de los planes de Garzón (2004-2008) y Moreno (2009-2012) son propósitos reiterados la convivencia en paz, la honestidad, la confianza, la transparencia, también se habla en ellos del avance hacia la reconciliación (Peña, 2010b: 103).

La preocupación por el medio ambiente y la conservación de los recursos naturales¹⁸ se enuncian en los objetivos de los planes de Castro, Garzón y Moreno. En Garzón se relaciona con el concepto de desarrollo sostenible y en Moreno este asunto avanza hacia la noción de los denominados derechos ambientales. La generación de empleo e ingresos hace parte de los objetivos propuestos en los planes de Castro y Garzón.

El modelo de ciudad propuesto por Peñalosa en *Por la Bogotá que queremos* buscó situar al ser humano como centro conceptual de la ciudad (Peña, 2010b: 112), es decir, una “ciudad para la gente” no para los carros y el consumo. En este enfoque se busca, de igual forma, el progreso individual y colectivo y el desarrollo integral de las capacidades y potencialidades, tanto de las personas como de las sociedades.

El plan *Bogotá Positiva* de Moreno suscribe el enfoque centrado en las personas, en el acceso a las oportunidades, en el desarrollo de las capacidades y en el reconocimiento y garantía de los derechos y las libertades de los individuos. La ciudad global productiva, competitiva y posicionada internacionalmente pone el “crecimiento económico al servicio del desarrollo humano” de tal forma que procure el mejoramiento de la calidad de vida y redistribuya la riqueza (Acuerdo 308 de 2008).

Conclusiones

Todo lo dicho hasta aquí permite que hablemos de la performatividad como conclusión del artículo. Sin entrar en honduras, este término denota más un actuar que una acción puntual, actuar en el que se manifiesta una intención respaldada a su vez, por un poder del que se dispone. Entonces performar es también un uso del poder puesto

.....
¹⁸Un aspecto muy importante que el POT introduce en la materialidad de la ciudad, es la ecología —en la forma de criterios o indicadores—, término que porta diferentes sentidos según el contexto en el que se use y la función semántica que cumpla dentro de él. La ecología puede ser un criterio normativo, técnico, estético, ideológico o político, o, más posiblemente aún, una mezcla de todos ellos. En todo caso “la ecología” es la condición material del presente y el futuro y, por esa vía, es la nueva condición de existencia social. La naturaleza es reconocida y establecida como límite último de las acciones sociales; se convierte así en una materia sobre la que se dictan normas pero también en un principio que sustenta y da sentido a las normas que se dictan. Lo más interesante es que por ese doble carácter, el Estado adquiere el monopolio del uso, no de la naturaleza en sí, sino de su función discursivo-ideológica como orientadora de las acciones y decisiones.

al servicio de la consecución de un objetivo. Dicho objetivo es modificar una sociedad, lograr que después de la acción de quien detenta el poder ella sea otra distinta, la que se esperaba que fuera como resultado de la intención transformadora, del objetivo cumplido y del medio de acción empleado.

Para performar se requiere un conjunto de medios e instrumentos combinados en sistemas, para que su capacidad de cambio sea lo más efectiva posible, para que la acción de cada uno potencie, de continuidad, profundice y fije la de todos los demás; eso implica que para performar hay que diseñar y calcular, hay que prefigurar. Durante toda la investigación, la definición de performatividad mantuvo los siguientes elementos como sus componentes: (i) una puesta en práctica y en escena (de un modelo de ciudad-sociedad y de discurso ético y político, respectivamente), (ii) de una conducta, un símbolo, un deseo, una imagen de futuro (la conducta debida y el estilo de vida urbana deseable), (iii) que se repite (la norma urbana, la propaganda), (iv) que prescribe desde afuera un sujeto performador (un alcalde que encabeza un gobierno), (v) que es observada, ensayada y aprendida (en el espacio público y los medios de comunicación), (vi) por un sujeto que se está performando (los habitantes de la ciudad), (vii) para que los viva como naturales y los sienta como parte de su identidad (la virtud civil, el comportamiento debido) (Peña, 2009: 9).

Otros equipos y proyectos de investigación que se interesen por esta perspectiva de análisis, podrán mostrar si en verdad Bogotá y sus habitantes fueron performados por la administración distrital, en este artículo apenas se insinúa tal cosa.



Referencias

- ◆ Brand, Peter y Prada, Fernando (2003) *La invención de futuros urbanos. Estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, COLCIENCIAS.
- ◆ Choay, Françoise (1996) *La règle et le modèle. Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Paris: Éditions du Seuil.
- ◆ Elias, Norbert (1989) *El proceso de la civilización. Investigación sociogenética y psicogenética*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ◆ Garfinkel, Harold (2006) *Estudios en etnometodología*. Barcelona: Editoriales Antrophos, Unibiblios y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ◆ Londoño, Rocío (2007) Cultura ciudadana. De la cortesía a la cultura ciudadana. En Martín et al (2007) *Bogotá: el renacer de una ciudad. Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006*. Páginas 129 a 148.
- ◆ Martín, Gerard, Escovar, Alberto, Martín, Marijke y Goossens, Maarten (coordinadores editoriales) (2007) *Bogotá: el renacer de una ciudad. Catálogo oficial de la exposición de Colombia en la X Muestra Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia 2006*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S. A. Instituto Distrital de Promoción Cultural.
- ◆ Mockus, Antanas (1995) Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura. En *Documentos reforma académica*. 63-79. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ◆ Peña Frade, Nayibe (2010a) Del dicho al hecho: transformaciones sociales y urbanas en Bogotá 1988-2008. *Revista Colombiana de Sociología*. Volumen 33, número 1: 103 – 123.
- ◆ Peña Frade, Nayibe (2010b) *Informe final de la investigación Bogotá Textual*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigación SUI.
- ◆ Peña Frade, Nayibe (2009) *Informe técnico de la investigación Bogotá Textual*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigación SUI.
- ◆ Peña Frade, Nayibe (2008a) *Informe de avance de la investigación Bogotá Textual*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, Sistema Universitario de Investigación SUI.

◆ Peña Frade, Nayibe (2008b) Esqueleto y piel en la percepción de Bogotá. *Revista NODO*. N° 4: 5-18.

◆ Peña Frade, Nayibe (2008c) *La palabra Creadora*. Ponencia presentada en la VIII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Urbano “Utopías practicadas en América Latina. Los nuevos rumbos del desarrollo urbano”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Octubre 22 al 24 de 2008. No se publicaron memorias de este evento.

◆ Peña Frade, Nayibe (2002) La ciudad en la ciencia ficción: La literatura como ilustración y contraste de la teoría. *Revista de Estudios Sociales* N° 11: 85-91.

Planes de desarrollo

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (1988) *Plan Bogotá 450 años*. DECRETO 901 DE 1988. Alcalde Mayor: Andrés Pastrana Arango. Bogotá: Registro Distrital 477.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (1991) *Plan de desarrollo Físico, Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Especial de Bogotá 1991–1992*. ACUERDO 8 DE 1991. Alcalde Mayor: Juan Martín Caicedo Ferrer. Bogotá: Registro Distrital 652.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (1992) *Plan de Desarrollo Económico y Social de Obras Públicas de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, “Prioridad Social” 1993–1995*. ACUERDO 31 DE 1992. Alcalde Mayor: Jaime Castro. Bogotá: Registro Distrital.

◆ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1995) *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santafé de Bogotá D. C. 1995-1998 – “Formar Ciudad”*. DECRETO 295 DE 1995. Alcalde Mayor: Antanas Mockus. Bogotá: Registro Distrital 978.

◆ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá (1998) *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001, “Por la Bogotá que queremos”*. ACUERDO 06 DE 1998. Alcalde Mayor: Enrique Peñalosa. Bogotá: Registro Distrital.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (2001) *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2001–2004, “Bogotá para vivir todos del mismo lado”*. DECRETO 440 DE 2001. Alcalde Mayor: Antanas Mockus. Bogotá: Registro Distrital 2403.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (2004) *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2004–*

2008, “Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”. ACUERDO 119 DE 2004. Alcalde Mayor: Luis Eduardo Garzón. Bogotá: Registro Distrital 3111.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá (2008) *Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C. 2008–2012, “Bogotá positiva: para vivir mejor”*. ACUERDO 308 DE 2008. Alcalde Mayor: Samuel Moreno Rojas. Bogotá: Registro Distrital 3996.

Planes maestros

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2003) *Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C.* Decreto 503 de 2003. Bogotá: Registro Distrital 3017.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2005) *Plan Maestro de Espacio Público para Bogotá Distrito Capital*. Decreto 215 de 2005. Bogotá: Registro Distrital 3356.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006a) *Plan Maestro de Equipamientos Deportivos y Recreativos para Bogotá Distrito Capital*. Decreto 308 de 2006. Bogotá: Registro Distrital.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006b) *Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos para Bogotá D.C.* Decreto 312 de 2006. Bogotá: Registro Distrital 3596.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006c) *Plan Maestro de Abastecimiento de alimentos y Seguridad Alimentaria para Bogotá Distrito Capital*. Decreto 315 de 2006. Bogotá: Registro Distrital 3596.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006d) *Plan Maestro de Equipamientos de Bienestar Social para Bogotá Distrito Capital*. Decreto 316 de 2006. Bogotá: Registro Distrital 3596.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006e) *Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos*. Decreto 319 de 2006. Bogotá: Registro Distrital 3596.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006f) *Plan Maestro de Equipamientos Educativos de Bogotá Distrito Capital*. Decreto 449 de 2006. Bogotá: Registro Distrital.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2006g) *Plan Maestro de Recintos Feriales para Bogotá Distrito Capital*. Decreto 456 de 2006. Bogotá: Registro Distrital 3649.

◆ Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2004) *Plan de Ordenamiento Territorial POT*. Decreto 190 de 2004. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C.