



**UNIVERSIDAD[®]
DE ANTIOQUIA**

«La cultura ciudadana se erige como una estrategia pedagógica de gobierno». Un análisis crítico del discurso de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2019 a la luz de la antropología histórico-pedagógica

Kelly Agudelo-Álvarez
Harold Agudelo-Gutiérrez
María Isabel Palacio-Cano

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de Pedagogos

Asesores:

Andrés Klaus Runge Peña, Phd. Ciencia de la Educación

Carlos Arturo Ospina Cruz, Phd. Educación

Universidad de Antioquia
Facultad de Educación
Pedagogía
Medellín, Antioquia, Colombia
2022

Cita	(Agudelo-Álvarez, Agudelo-Gutiérrez & Palacio-Cano, 2022)
Referencia	Agudelo-Álvarez, K., Agudelo-Gutiérrez, H. & Palacio-Cano, M.I. (2022). <i>«La cultura ciudadana se erige como una estrategia pedagógica de gobierno»</i> . Un análisis crítico del discurso de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2019 a la luz de la antropología histórico-pedagógica, [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Centro de Investigaciones Educativas y Pedagógicas (CIEP).



Centro de Documentación Educación

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Wilson Antonio Bolívar Buriticá.

Jefe departamento: Bibiana Escobar García.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Tabla de contenido

Resumen	9
Abstract	10
Introducción	11
Parte I. El qué y por qué, o los presupuestos de fundamentación que guían la investigación	13
Capítulo I. Constatando que la cultura ciudadana es un problema de la pedagogía	13
1. Planteamiento del problema	13
2. Objetivos	39
1.1. <i>General</i>	39
1.2. <i>Específicos</i>	39
Capítulo II. Cultura ciudadana y antropología pedagógica: utillajes comprensivos	40
1. Referentes teórico-conceptuales	40
1.1. <i>Cultura ciudadana</i>	40
1.2. <i>Imágenes de ser humano</i>	42
2. Marco legal	45
Capítulo III. Un derrotero comprensivo para (im)pensar la cultura ciudadana	48
1. Diseño metodológico	48
1.1. <i>Principios teóricos-metodológicos para un análisis crítico del discurso desde el modo de observación antropológica en pedagogía</i>	51
1.2. <i>Procedimiento metódico</i>	54
1.2.1. Formación del corpus.	54
1.2.2. Análisis contextual.	55
1.2.3. Análisis temático.	56
1.2.4. Interpretación crítica sobre el análisis.	57
1.2.5. Notas metodológicas.	58
1.3. <i>Instrumento: ficha de contenido.</i>	59
Parte II. (Des)entendimientos analíticos, o por qué la cultura ciudadana “no es lo que parece”	60
Capítulo IV. A vuelo de pájaro: una mirada descriptiva a los Planes de Desarrollo	60
1. Sergio Naranjo Pérez, el comienzo de una indagación por la ciudad 1995-1997	60

2.	Juan Gómez Martínez, por una Medellín más humana 1998-2000	62
3.	Luis Pérez Gutiérrez, Medellín Competitiva 2001-2003	65
4.	Sergio Fajardo Valderrama, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007	67
5.	Alonso Salazar Jaramillo, Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011	69
6.	Aníbal Gaviria Correa, Medellín, un hogar para la vida 2012-2015	72
7.	Federico Gutiérrez Zuluaga, Medellín cuenta con vos 2016-2019	75
	Capítulo V. Situando la cultura ciudadana, o una indagación a propósito de la época	78
1.	Competitividad y globalización, los pilares para el proyecto neoliberal de la ciudad	80
2.	Una nueva forma de pensar la relación Alcaldía-ciudadanía. Sobre la Nueva Gestión Pública y la corresponsabilidad	88
3.	La Violencia nunca se fue. El narcotráfico, la pobreza y el desempleo como vectores en la historia de la ciudad	94
4.	La confianza como gobernanza. Un intento institucional por lograr legitimidad política	105
5.	La realización del ideal de ciudad a través del espacio público	111
	Capítulo VI. Materializaciones disparatadas de la cultura ciudadana. Un ejercicio comprensivo a la luz de la antropología pedagógica sobre cómo la cultura ciudadana deviene carne y hueso	129
1.	Antes de la cultura ciudadana: de Naranjo a Gómez Martínez	130
2.	Luis Pérez: la cultura ciudadana es todo	141
3.	Fajardo, Salazar y Gaviria: del debilitamiento de la cultura ciudadana	153
4.	Federico Gutiérrez: la puerta de entrada a una Política Pública de Cultura Ciudadana	170
5.	La cultura ciudadana como estrategia gubernamental para la formación del nuevo ciudadano en la marca-ciudad, o la identidad regional como correlato para una no tan nueva imagen de ser humano	180
	Parte III. Un epílogo a la cultura ciudadana, o sobre cómo imaginar una identidad regional	201
	Referencias	203

Listado de tablas

Tabla 1 Masa documental del estado del arte.	19
Tabla 2 Acuerdos Municipales que aprueban el Plan de Desarrollo de Medellín.	47
Tabla 3 Corpus textual.	55
Tabla 4 Ficha de Contenido.	59

Lista de Figuras

Figura 1 Número total de homicidios y contiendas armadas 1985-2014 en Medellín.	100
Figura 2 Crecimiento de la densidad poblacional entre 1999 y 2012.....	123
Figura 3 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997 (Sergio Naranjo Pérez).	134
Figura 4 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000 (Juan Gómez Martínez).....	136
Figura 5 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 (Luis Pérez Gutiérrez).	145
Figura 6 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007 (Sergio Fajardo Valderrama).	160
Figura 7 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 (Alonso Salazar Jaramillo).	162
Figura 8 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 (Aníbal Gaviria Díaz).....	164
Figura 9 La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2015-2019 (Federico Gutiérrez Zuluaga).	174

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ACD	Análisis Crítico del Discurso
AMA	Alianza de Medellín y Antioquia
ASI	Alianza Social Independiente
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BCN	Bloque Cacique Nutibara
CAP	Milicias Pueblo Unido, Comandos Armados Populares
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
COAR	Comandos Armados Revolucionarios
COP	Comandos Obrero Populares
DHI	Desarrollo Humano Integral
ECC	Encuesta de Cultura Ciudadana
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDHI	Índice de Desarrollo Humano Integral
IETAD	Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Desarrollo Rural
IFI	Índice de Felicidad Integral para Medellín
IMCV	Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida
JAL	Juntas de Administradoras Locales
m²	Metro cuadrado
MPP	Milicias del Pueblo y para el Pueblo
MPVA	Milicias Populares del Valle de Aburra
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NGP	Nueva Gestión Pública

OAS	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
OPPCM	Observatorio de Políticas Públicas de Concejo de Medellín
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PENAM	Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana
PhD	Philosophiæ Doctor
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
SMPM	Sociedad de Mejoras Públicas
TLC	Tratado de Libre Comercio
UARIV	Unidad para la Atención y la Reparación Integral de Víctimas
UEC	Universidad Externado de Colombia
UNAULA	Universidad Autónoma Latinoamericana

Resumen

A la luz del modo de observación antropológico en pedagogía, esta investigación tensiona las apuestas de cultura ciudadana de los Planes de Desarrollo de la Ciudad de Medellín en el periodo 1996-2019 al evidenciar cómo estas prerrogativas gubernamentales buscan imaginar, regular, dictaminar o normativizar aspectos socioculturales de lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos en el contexto de la ciudad; es decir, las políticas de cultura ciudadana son un factor de poder, puesto que son capaces de cambiar comportamientos, producir subjetividades y generar discursos. Para cumplir tal objetivo, se recurre a los principios teóricos-metodológicos del Análisis Crítico del Discurso -ACD- y la antropología pedagógica. Concluimos que la cultura ciudadana es el resultado de un proceso largo y contradictorio con un sujeto discontinuo, institucional y no institucional, colectivo e individual, coaccionado y autorregulado, partícipe y corresponsable, que se fundamenta en la idea de otrora de *identidad regional*.

Palabras clave: cultura ciudadana, imágenes de ser humano, antropología histórico-pedagógica, identidad regional, Planes de Desarrollo de Medellín.

Abstract

This research tensions initiatives on cultura ciudadana stated in Development Plans for Medellín City in the period 1996-2019, considering the Anthropological Mode of Observation in Pedagogy. It evidences how these governmental prerogatives seek to imagine, regulate, dictate, or standardize sociocultural aspects of what human being should or should not think, do, value, express, feel and perceive through the internalization of normative discourses in the city context. It means, cultura ciudadana policies are a factor of power, since they are capable of changing behaviors, producing subjectivities and generating discourses. To fulfill this objective, the theoretical-methodological principles of Critical Discourse Analysis -CDA- and Pedagogical Anthropology are used. We conclude that the cultura ciudadana is the result of a long and contradictory process with a discontinuous subject, institutional and non-institutional, collective and individual, coerced and self-regulated, participatory and co-responsible, which is based on the once idea of *regional identity*.

Keywords: cultura ciudadana, images of human being, historical-pedagogical anthropology, regional identity, Medellin Development Plans.

Introducción

El presente trabajo de grado es el resultado de una pregunta por el lugar de la pedagogía en las apuestas de cultura ciudadana de los Planes de Desarrollo de la Ciudad de Medellín en el periodo 1996-2019. Nuestro supuesto de partida, a la luz de la antropología pedagógica como marco interpretativo, es que estas ideas y materializaciones desde la cultura ciudadana, como asunto gubernamental, buscan imaginar, regular, dictaminar o normativizar aspectos socioculturales de lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos. En la revisión documental previa a esta investigación encontramos que ninguna de las pesquisas en la línea amplia de cultura ciudadana —que atraviesa desde la politología, la antropología, la psicología, la sociología, la arquitectura, el urbanismo hasta la ingeniería civil— se pregunta por el vínculo existente entre la idea de cultura ciudadana y las apuestas político-educativas que ocurren en el contexto de la ciudad.

Metodológicamente, partimos de una comprensión de que los planes de desarrollo constituyen, en principio, un marco de referencia de carácter, si se quiere, ontológico que permite disponer los límites antropológicos impuestos en los sujetos que habitan y se relacionan entre sí en la ciudad. Esta concepción de los Planes de Desarrollo nos llevó a elaborar unos principios teóricos-metodológicos que nos facultasen para comprender el carácter proyectivo (en su sentido pasado-presente-futuro) de estos planes. Estos principios se fundamentan en el Análisis Crítico del Discurso -ACD- desde el modo de observación antropológica en pedagogía. Con estos se pretendió mostrar que los discursos presentes en políticas de gobierno sobre cultura ciudadana son en sí mismos un factor de poder, puesto que son capaces de cambiar comportamientos, producir subjetividades y generar (otros) discursos.

En este marco temático y justificativo nos hicimos las siguientes preguntas: ¿cuáles son las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los planes de desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019? y ¿qué interpretación de lo humano surge del análisis de las apuestas de cultura ciudadana en los Planes de Desarrollo a la luz de la antropología histórico-pedagógica? De un intento de respuesta a estas preguntas, emergió el objetivo de nuestra investigación: interpretar desde la antropología histórico-pedagógica las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019.

La tesis se divide en tres partes. La parte I. se titula *El qué y por qué, o los presupuestos de fundamentación que guían la investigación* y está conformada por el Capítulo I. *Constatando que la cultura ciudadana es un problema de la pedagogía*. Este apartado incluye el planteamiento del problema, los objetivos generales y específicos. El Capítulo II. *Cultura ciudadana y antropología pedagógica: utillajes comprensivos* incluye el marco legal y los referentes teórico-conceptuales que guían esta investigación: cultura ciudadana e imágenes de ser humano. El Capítulo III. *Un derrotero comprensivo para (im)pensar la cultura ciudadana* adjunta el diseño metodológico, es decir los principios teóricos-metodológicos que usamos para llevar a cabo un ACD desde el modo de observación antropológica en pedagogía. También incluye el procedimiento metódico que se utilizó y los asuntos relativos a la formación del corpus. La Parte II. lleva por nombre *(Des)entendimientos analíticos, o por qué la cultura ciudadana “no es lo que parece”* y está conformada varios capítulos. El Capítulo IV. *A vuelo de pájaro: una mirada descriptiva a los Planes de Desarrollo* tiene por objetivo proveer al lector una visión descriptiva de cada Plan de Desarrollo del periodo estudiado siguiendo algunos aspectos que, creemos, permiten mantener una narrativa común en cada uno de ellos. El Capítulo V. *Situando la cultura ciudadana, o una indagación a propósito de la época* busca mapear una serie de elementos contextuales que entendemos son las condiciones que permiten la emergencia y desarrollo de la misma cultura ciudadana en tanto acción institucional. Finalmente, el Capítulo VI. *Materializaciones disparatadas de la cultura ciudadana. Un ejercicio comprensivo a la luz de la antropología pedagógica sobre cómo la cultura ciudadana deviene carne y hueso* da cuenta de las formas en que se cristaliza la cultura ciudadana cuando los Planes de Desarrollo del periodo estudiado dictaminan sobre lo humano. En este capítulo también se desarrolla la imagen y contraimagen en cada uno de los Alcaldes y los elementos temáticos que las conforman. Nuestro interés en este apartado está en relacionar la cultura ciudadana a la emergencia de discursos locales que desembocan en una formación identitaria, como se verá más adelante. Por último, en la Parte III. «Un epílogo a la cultura ciudadana, o sobre cómo imaginar una identidad regional», presentamos algunos *insights* a propósito de este ejercicio investigativo.

Parte I. El qué y por qué, o los presupuestos de fundamentación que guían la investigación

Capítulo I. Constatando que la cultura ciudadana es un problema de la pedagogía

1. Planteamiento del problema

El proceso de formación de las ciudades colombianas entre finales de siglo XIX y principios del XX da cuenta del paso de pueblos pequeños a grandes ciudades que buscaron modelos de desarrollo similares al ideal europeo y sus emergentes ciudades burguesas. Industrialización, arquitectura, modos de vida e incluso formas de relacionarse se vieron modificadas. Para el caso de la ciudad de Medellín, la iglesia católica, las élites empresariales, las asociaciones cristianas y los hombres cívicos de la ciudad fueron quienes desplegaron mancomunados esfuerzos para hacer de la villa una ciudad moderna con aires de progreso (Henao, 2012, p. 57). Conformada por una minoría de individuos que encarnaron el papel de impulsores del progreso urbano y de la modernización de la ciudad, en la primera mitad del siglo XX, la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín -SMPM-, apropiando a los desarrollos del City Planning¹, emprendió una intensa campaña cívica cuyas características, alcances e impactos se pueden seguir a lo largo de las publicaciones de la revista Progreso². Muy a pesar de que la población alfabetizada de Medellín a comienzos del siglo pasado representaba un sector minoritario, la «construcción del espíritu cívico» implicó la puesta en escena de un derrotero de

¹ El *City Planning* fue ampliamente conocido en Estados Unidos y Canadá. Era en realidad una tecnología de gobierno sobre la población a través de la producción de ambientes urbanos: calles amplias y pavimentadas, parques, viviendas en condiciones higiénicas, servicio de transporte urbano, comercio, etcétera. Toda una estrategia biopolítica que sectorizó las clases sociales sobre la base del trabajo y la higiene. «Más que una estrategia de embellecimiento de la ciudad, el *City Planning* apuntaba entonces hacia la creación de un imaginario colectivo, de unos valores en los cuales debían reconocerse todos los habitantes de la ciudad. No se trataba solo de construir edificios y avenidas sino, por encima de todo, de construir al ciudadano; de producirlo en tanto que habitante de la urbe moderna» (Castro-Gómez, 2009. p. 121).

² Hacia 1911 se creó en Medellín la revista *Progreso*. Esta fue el principal medio de comunicación de la ciudad durante muchos años. La revista se encargaba de difundir las campañas cívicas de la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín que llegaron a convertirse en un proyecto común para la alta sociedad medellinense. La construcción del espíritu cívico implicó una acción educativa dirigida tanto a ricos como pobres, fomentada por una minoría de individuos que encarnaron el papel de impulsores del progreso urbano, de la modernización de la ciudad. La revista incluía artículos de propaganda a obras emprendidas por la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, opiniones y propuestas sobre la necesidad o inconveniencia de ciertas obras públicas, biografías o perfiles de importantes personalidades antioqueñas, transcripción de conferencias y discursos, ponencias presentadas en los Congresos Nacionales de las Sociedades de Mejoras Públicas, informes de labores de la SMPM, convocatoria a concursos, disertaciones sobre civismo y un sin número de máximas cívicas.

acciones educativas dirigida tanto a ricos como pobres (Noguera, 2000, p. 32). La SMPM concentró su trabajo en aspectos como sanidad, desarrollo urbano, legislación y organización.

A finales de los años cincuenta del siglo XX, el masivo fenómeno de migración campesina, resultado de los constantes azotes de la violencia y la pobreza en la ruralidad, dio lugar a la formación de una ciudad construida sin títulos de propiedad y por encima del perímetro urbano, al margen de las escasas normas de construcción existentes y sustentada por mecanismos informales de articulación a la vida económica de la urbe. Las laderas que rodeaban el centro de la ciudad fueron tomadas por estos nuevos habitantes, causando profundos cambios en la espacialidad y en las dinámicas socioculturales hasta ahora constituidas (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003).

Para el decenio de 1970 imperó en la ciudad una tendencia a la intervención físico-urbanística que, igualmente, tuvo efectos sobre la formulación de algunos programas sociales. En esencia, la integración de tales programas a la agenda de ciudad fue vista como un asunto paliativo de acceso a servicios, oportunidades de empleo y participación de las comunidades pobres en las iniciativas gubernamentales, y no como una estrategia que respondiese directamente a la coyuntural situación de la ciudad (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003).

Para 1980, las contradicciones del desarrollo urbano de Medellín, presentes ya desde comienzos de siglo, se acentuaron. La ciudad ganó enorme visibilidad en el concierto nacional, pero ya no por su liderazgo industrial, por el buen estado de sus calles, o por la amabilidad de sus gentes, como a inicios del siglo XX. El reconocimiento nacional se alcanzó por las indeseables formas que tomaron los conflictos intraurbanos y, de forma particular, por la violencia como su más cruda manifestación. A las demandas sociales acumuladas desde décadas anteriores, especialmente en el campo de la educación, la salud y el empleo, se sumaron múltiples formas de violencia (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). Que las políticas urbanas en Medellín se hayan orientado, principalmente hacia los aspectos físicos y económicos, restando importancia a los asuntos referidos a la cultura, la socialización de los migrantes campesinos y de las nuevas generaciones urbanas, la formación de ciudadanos, la ética pública, el patrimonio urbano y el medio ambiente, causó el desencuentro entre la construcción física de la ciudad y su edificación social. Esta cuestión terminó por evidenciarse con las violencias generalizadas y los conflictos desbordados de cauces políticos, dejando de lado la construcción de un «espíritu cívico» (Jurado, 2003, p. 130) acorde con los nuevos tiempos. Adquirió relevancia el narcotráfico como una actividad que comportaba nuevos canales de ascenso social, valores y formas de vida que se

vincularon con la cultura antioqueña y modificaron la vivencia y noción de ciudad (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003).

De forma paralela al creciente fenómeno de violencia y narcotráfico en la ciudad para la segunda mitad de la década de los ochenta, pero en el panorama internacional, se comienza a gestar un proceso amplio de aplicación de las propuestas de «Ciudad Educadora³» en diversos espacios del mundo, registrando experiencias pioneras en su propósito de vincular los procesos educativos con el medio urbano. Este fue el caso de Barcelona, España, y Rosario, Argentina. Para el caso colombiano se resalta la experiencia de los municipios de Tabio, Cundinamarca y Piedecuesta, Santander en el período 1984-1990, siendo precursores en la implementación de la propuesta de «Ciudad Educadora» en el contexto nacional, propuesta que toma un enfoque y propósito orientado al desarrollo integral del municipio y de sus habitantes (Henaó, 2012). Como resultado del Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, aparece la Carta de Ciudades Educadoras, documento que plantea los principios básicos que se deben tener en cuenta para el impulso formativo de la ciudad, como una manera de sistematizar o concentrar en políticas públicas un discurso cuya proliferación se manifestaba en décadas anteriores, y que posteriormente se manifestaría en un amplio repertorio de estrategias educativas en el contexto de ciudad, como es el caso específico de las apuestas por la cultura ciudadana.

Para el caso de la ciudad de Medellín, esta es una propuesta que inicia su camino vinculada a la cultura ciudadana durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos entre 1992 y 1994. En este último año se realiza el seminario denominado *Medellín, ciudad educadora*, donde se presentaron ideas que vendrían a formar parte del plan estratégico⁴ de Medellín y el Área Metropolitana, formulando propuestas que buscaron afectar los ámbitos relacionados con la cultura, las prácticas y los imaginarios colectivos. A partir de allí, las administraciones municipales de Medellín explicitan su propósito de hacer de la ciudad un espacio con unas finalidades educativas que afectan el ser y

³ La acepción de ciudad educadora planteada en la Carta de Ciudades Educadoras en el Congreso Internacional celebrado en Barcelona en el año 1990 ha caracterizado esta noción como: «[...] un sistema complejo en constante evolución [que] puede tener expresiones diversas; pero siempre concederá prioridad absoluta a la inversión cultural y a la formación permanente de su población». (AICE, 1990, p. 3). Se establecen las bases sobre las cuales cada ciudad debe potenciar su carácter formativo.

⁴ En el contexto nacional no se hablaba de Planes de Desarrollo puesto que la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo aparecería como aplicación del mandato constitucional el 15 de julio de 1994. Luego, los gobiernos nacionales y territoriales comienzan la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Serían una ruta para establecer los objetivos de gobierno, fijando programas, inversiones y metas para el cuatrienio, además de permitir la evaluación de sus resultados y garantizar la transparencia en el manejo del presupuesto.

el deber ser de la educación y de sus agentes. En general, se constituye en un proceso de transformación de la ciudad que impacta los ámbitos de la educación, la cultura, la política, la economía y la sociedad en sentido amplio (Henaó, 2012).

Para el año 1995, Antanas Mockus⁵, quien reconoce el potencial educativo de la ciudad, introduce por primera vez el término *cultura ciudadana* como un enfoque de política pública dentro de un instrumento de planeación: el Plan de Desarrollo de Bogotá. Mockus estableció una versión primera de la cultura ciudadana cuyo eje central consistía en comprender algunos problemas sociales como el producto del «divorcio entre los sistemas regulatorios, legales, morales y culturales, y hacer uso de mecanismos pedagógicos comunicativos y lúdicos para promover su armonización» (OPPCM, 2019, p. 8). Esta propuesta se desarrolla a lo largo de sus investigaciones en la Universidad Nacional y en la etapa posterior a las alcaldías en Bogotá.

Por su parte, en Medellín no se incluyó la cultura ciudadana de manera explícita en los instrumentos de planeación de la década de los noventa. A modo de ejemplo, ni en el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana de 1997-2015, ni en el Plan de Desarrollo de 1998, se incluye el término «cultura ciudadana». En ambos documentos el componente de cultura está dirigido a la promoción de las expresiones artísticas en general, a la preservación del patrimonio cultural y al fortalecimiento de la gestión pública alrededor de la cultura, pero no a la promoción ni inclusión de la cultura ciudadana de manera explícita (OPPCM, 2019). Lo anterior no significa que en Medellín no se hubieran realizado acciones relacionadas con lo que subyace a la cultura ciudadana. Por el contrario, la ciudad recibió por parte de la comunidad y el gobierno nacional diversas iniciativas que tendían precisamente a generar cultura ciudadana —como las de Ciudad Educadora—, en parte también como respuesta y resistencia al contexto de violencia. En este sentido, la cultura ciudadana no nace cuando se menciona explícitamente en un plan de desarrollo, aunque que esto se haga es importante y marcará un hito en la ciudad (OPPCM, 2019).

Todo este movimiento se materializa en el 2001 cuando aparece la cultura ciudadana como elemento central en la planeación y gestión municipal en Medellín; se incluye por primera vez la

⁵ Estudió en Francia y en la Universidad Nacional de Colombia, con títulos de grado en Matemática y Filosofía. Fue elegido alcalde de Bogotá para el período 1995-1997 y reelegido para 2001-2003. Fue rector (1991-1993) y profesor en la Universidad Nacional, donde también trabajó para el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Ha realizado trabajos de investigación en proyectos relacionados con la convivencia, una agenda de paz para la sociedad civil, la armonización de la ley, la moral y la cultura, el sistema universitario público, la teoría de la educación y la articulación del conocimiento formal y no formal. Publicó numerosos artículos sobre educación, enseñanza, educación superior, cultura, ciencia y tecnología (Mockus, 2002).

cultura ciudadana en un Plan de Desarrollo, se incorpora como un eje transversal del mismo y se crea la Secretaría de Cultura Ciudadana, dándole un papel preponderante a este tema dentro de la administración (OPPCM, 2019). A partir de este año, y abriendo el siglo XXI, se incluirá la cultura ciudadana en todos los Planes de Desarrollo hasta el día de hoy. En el 2019 la administración municipal, a través de la Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, formula la Política Pública de Cultura Ciudadana, aprobada el 14 de julio de 2019 por el Concejo de Medellín (OPPCM, 2019).

Con la promulgación de la Política Pública de Cultura Ciudadana se definen los marcos históricos, institucionales y normativos, las dimensiones, las problemáticas, las conceptualizaciones, los enfoques de trabajo, los retos, las estrategias y alternativas de solución que enmarcan la acción institucional en materia de cultura ciudadana, incluyendo también las administraciones municipales posteriores. A partir de este momento, la política pretende dotar de un horizonte compartido de sentido a los programas y acciones institucionales, brindándoles permanencia, cohesión y coherencia, al convertirse en una herramienta de planeación que permite avanzar en la construcción de una «ciudad para todos» (Subsecretaría de Ciudadanía Culturas, 2018, pp. 5-6). Más allá de la simple instrucción o información, la Política Pública de Cultura Ciudadana pretende convertirse en una estrategia orientada al desarrollo de potencialidades y capacidades humanas y ciudadanas, a la construcción de una conciencia ciudadana no estandarizada, libre y autónoma. En su operar privilegia el uso de metodologías activas, reflexivas e innovadoras articuladas con los procesos socioculturales existentes en la ciudad, que a su vez permiten mejores condiciones de vida para los ciudadanos de Medellín y sus generaciones futuras.

Así pues, la intuición que despertó el concepto de cultura ciudadana encuentra resonancia en el consenso cada vez más aceptado de que los Planes de Desarrollo deben atender no solo el funcionamiento de instituciones y marcos regulatorios, sino que deben desarrollar agendas encaminadas a formar a los ciudadanos para la convivencia urbana.

A continuación, se presentarán algunos ejercicios de investigación que tienen por objeto la cultura ciudadana y, más propiamente, su sentido o lugar en las apuestas de ciudad. Nuestro objetivo en este ejercicio de revisión documental fue, entonces, comprender las formas en que esta ha sido estudiada, sea analítica, descriptiva u operativamente, por sectores académicos de diferentes disciplinas. Durante este proceso de búsqueda, se consultaron 10 bases de datos⁶, ocho

⁶ Cambridge Journals Online, Doaj, Dialnet, Ebsco, Emerald, Eric, Hapi, Jstor, Scielo y Scopus.

repositorios⁷, dos catálogos institucionales⁸ y un inventario de observatorios de cultura ciudadana⁹ siguiendo 23 categorías de búsqueda predefinidas y utilizadas como descriptores¹⁰. 52 textos fueron preseleccionados y, en su revisión conjunta, 17 textos fueron elegidos para la realización del estado de la cuestión.

⁷ Universidad de los Andes, Universidad EAFIT, Universidad de Medellín, Universidad Católica de Oriente, Universidad San Buenaventura, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Nacional y Universidad de Antioquia.

⁸ Opac Universidad de Antioquia y Biblioteca EAFIT.

⁹ Corpovisionarios por Colombia.

¹⁰ Cultura ciudadana - Medellín; Política públicas - Cultura ciudadana; Planes de gobierno - Cultura ciudadana; Política públicas - Cultura ciudadana - Subjetividad; Política públicas - Cultura ciudadana - Antropología; Planes de gobierno - Cultura Ciudadana - Antropología; Planes de gobierno - Cultura Ciudadana - Subjetividad; Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997; Por una Medellín más humana 1998-2000; Medellín competitiva 2001-2003; Medellín competitiva, compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007; Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011; Medellín un hogar para la vida 2012-2015; Medellín cuenta con vos 2016-2019; Sergio Naranjo Pérez; Juan Gómez Martínez; Luis Pérez Gutiérrez; Sergio Fajardo Valderrama; Alonso Salazar Jaramillo; Aníbal Gaviria Correa y Federico Gutiérrez Zuluaga.

Tabla 1

Masa documental del estado del arte.

DOCUMENTO		TIPO DE DOCUMENTO				TIPO DE ABORDAJE DE LA CULTURA CIUDADANA						
						DIRECTO				INDIRECTO		
CLASE	TÍTULO	TESIS	ARTÍCULO	LIBRO	INFORME	PLANES DE DESARROLLO	RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS/ CONVIVENCIA	HISTÓRICO	POLÍTICO PEDAGÓGICO	CIUDADANÍA	FORMACIÓN CIUDADANA	ESPACIO PÚBLICO
INVESTIGACIÓN	<i>La cultura como estrategia de transformación y promoción urbana en Bogotá y Medellín (2015)</i>		X			X						
	<i>Campañas de Gobierno en Bogotá (1995-2015): Significado de Ciudad y de la Cultura Ciudadana (2019)</i>		X			X						
	<i>Cultura ciudadana para la resolución pacífica de conflictos: saberes y prácticas que la fortalecen (2018)</i>		X				X					
	<i>Entre el saber y la política: el caso del proyecto político-pedagógico de cultura ciudadana. Antanas Mockus (1995-2004) (2016)</i>	X							X			
	<i>Historia de la cultura ciudadana en Bogotá: 1991-2003 (2017)</i>	X						X				

DOCUMENTO		TIPO DE DOCUMENTO				TIPO DE ABORDAJE DE LA CULTURA CIUDADANA						
						DIRECTO				INDIRECTO		
CLASE	TÍTULO	TESIS	ARTÍCULO	LIBRO	INFORME	PLANES DE DESARROLLO	RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS/ CONVIVENCIA	HISTÓRICO	POLÍTICO PEDAGÓGICO	CIUDADANÍA	FORMACIÓN CIUDADANA	ESPACIO PÚBLICO
	<i>Tras las huellas ciudadanas es un libro producto de la investigación Representaciones colectivas en la formación de ciudadanía. Medellín: 1990-2000 (2003)</i>			X						X		
	<i>La construcción de ciudadanía en Bogotá desde los gobiernos de la ciudad 1995-2015 (2019)</i>	X								X		
	<i>Construcción de una nueva categoría de ciudadano en los discursos de políticos no tradicionales. Caso de Sergio Fajardo y Gustavo Petro (2018)</i>	X								X		
	<i>Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía (2003)</i>			X						X		
	<i>Escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local: el caso de la Localidad Rafael Uribe Uribe de</i>	X								X		

DOCUMENTO		TIPO DE DOCUMENTO				TIPO DE ABORDAJE DE LA CULTURA CIUDADANA						
						DIRECTO				INDIRECTO		
CLASE	TÍTULO	TESIS	ARTÍCULO	LIBRO	INFORME	PLANES DE DESARROLLO	RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS/ CONVIVENCIA	HISTÓRICO	POLÍTICO PEDAGÓGICO	CIUDADANÍA	FORMACIÓN CIUDADANA	ESPACIO PÚBLICO
	<i>Bogotá (2004-2011) (2012)</i>											
REFLEXIÓN	<i>Gestión pública de la cultura ciudadana en Medellín (2019)</i>				X	X						
	<i>Cultura ciudadana. Reflexiones y experiencias de ciudad (2018)</i>			X		X						
	<i>Ciencias del Comportamiento y Gobernanza Colaborativa: Experiencias de Cultura Ciudadana en Medellín, Colombia (2019)</i>		X			X						
TOTALES		8	5	3	1	6	1	1	1	5	1	2

Inicialmente, nos ocuparemos de exponer seis documentos que tienen un abordaje directo de la cultura ciudadana presentada desde los planes de gobierno de las alcaldías de Bogotá y Medellín. Tres de los seis documentos son investigaciones; dos de estos corresponden a artículos derivados de investigaciones de diversos campos de las ciencias sociales y humanas, mientras el tercero está inscrito en una investigación de nivel posgradual. De otro modo, y a pesar de que también tiene por objeto de reflexión la cultura ciudadana, los tres documentos restantes obedecen a artículos de reflexión. Es importante aclarar esto puesto que, sin ser pesquisas directas a la temática, los textos recuperan ejercicios de carácter exploratorio donde se ensaya una suerte de comprensión de los impactos materiales de varias experiencias medellinenses a propósito de la cultura ciudadana.

En *la cultura como estrategia de transformación y promoción urbana en Bogotá y Medellín*, artículo derivado de la investigación *Cultura y ocio en el planeamiento urbano de Bogotá y Medellín*, Duque (2015) plantea que en décadas recientes diferentes ciudades en el mundo han emprendido procesos de planeación urbana utilizando instrumentalmente la cultura. Partiendo del concepto de planeamiento urbano cultural, explora el papel que ha desempeñado la cultura en la transformación urbana de las ciudades de Bogotá y Medellín durante las últimas dos décadas y que les ha permitido alcanzar un cierto reconocimiento internacional. Duque (2015) demuestra que, con prácticas más bien estandarizadas que ahora se reproducen y amplían en otros contextos, las dos ciudades han apropiado la tendencia global de la instrumentalización de la cultura y, más precisamente, de la cultura ciudadana en el planeamiento urbano, pero adaptándolas con retóricas propias y diversas.

Es menester aclarar que el artículo no expone la metodología empleada para tal empresa, sin embargo, se considera relevante su revisión en tanto, con base en el estudio de diferentes planes, programas y proyectos de gobierno, se muestra la forma como ha sido abordada la cultura ciudadana en cada caso, los repertorios de intervención urbanística asociados a la cultura y las estrategias de promoción internacional de ambas ciudades como centros culturales. La investigación permite concluir las sinergias entre cultura ciudadana, creatividad y planeamiento urbano, ver que la cultura es entendida como un sector económico relacionado con las industrias creativas y culturales, y al mismo tiempo como un recurso para la reconstrucción de la imagen de las ciudades con el fin de atraer empresas, inversiones y turistas.

En el caso concreto de Medellín, aludiendo directamente a la noción de cultura ciudadana, la autora afirma que el complicado escenario de violencia urbana y narcotráfico sirvió como oportunidad política para incluir la cultura en la agenda del planeamiento urbano de Medellín durante las dos primeras décadas del siglo XXI. El estudio de las políticas de gobierno evidencia que la cultura ciudadana ha sido abordada desde tres enfoques complementarios: «cultura ciudadana en términos de formación y convivencia, la cultura como mecanismo de equidad e inclusión social y la cultura como estrategia de competitividad urbana» (Franco, 2015, p. 34).

Por otra parte, Garzón & Sánchez (2019), en el artículo derivado de investigación, *Campañas de Gobierno en Bogotá (1995-2015): Significado de Ciudad y de la Cultura Ciudadana*, buscan comprender el significado de ciudad y de cultura ciudadana a partir de las campañas de los gobiernos distritales de Bogotá entre el primer gobierno de Antanas Mockus y el de Gustavo Petro. En estos trabajos, se identificaron los símbolos y códigos culturales que subyacen a las campañas de gobierno y el papel del *marketing urbano* en el desarrollo estratégico de las mismas, y su comparación con las necesidades e intereses del joven ciudadano de distintas localidades.

La investigación se aborda desde el método hermenéutico de Goffman. Además, se llevó a cabo el análisis de contenido sustentado tanto en la teoría fundada de Glaser y Strauss como en el método del interaccionismo simbólico, utilizando como referente teórico-empírico los aportes de la *sociología urbana y marketing urbano* (Garzón & Sánchez, 2019, p. 48). Las técnicas aplicadas fueron la observación participante y sesiones de grupo focal. Una vez obtenido el conjunto de información, realizaron el análisis de la información a través de la codificación abierta, axial y selectiva con apoyo del software Atlas Ti Versión 7. Como resultado, se identificó la diferencia entre el modelo de ciudad y cultura ciudadana en cada gobierno, encontrando miradas disímiles y discontinuas como lo son las neo-institucionalistas, urbanistas y del derecho a la ciudad. Para el caso de los *jóvenes actuales*, se identificó que se mantienen algunas necesidades presentes en periodos anteriores y la innegable presencia de los procesos globalizadores en la conformación de la ciudad. Vale la pena resaltar que, para las autoras, la cultura ciudadana se convierte en el marco educativo para la generación de acciones que, con el apoyo y la intermediación de las instituciones públicas o privadas, permitan la orientación en la transformación de las interacciones entre el ciudadano y la ciudad.

Para finalizar con el primer bloque de los tres documentos, a propósito de las investigaciones sobre cultura ciudadana, Caicedo (2020), en su tesis de maestría: *Rol de la cultura ciudadana en la decisión de compra en el marco de un sistema de pago no vigilado*, aborda y describe el comportamiento del individuo durante el proceso de compra en tiendas de confianza, estrategia del Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019. La autora afirma que en el estudio se reconoce la subjetividad, indagando y explorando este comportamiento comprendido en el *souci de soi* y la necesidad de reciprocidad como un elemento frecuente que se reconoce en la interacción y la confianza en el otro. Para ello, propuso una metodología de carácter cualitativo, en la modalidad de observación no participante y entrevistas en profundidad, empero, no aclara el método específico de análisis de información. Como resultado, se muestran algunos hallazgos a nivel cognitivo, como la presencia de un concepto de cultura ciudadana claramente delimitado en el imaginario del comprador o a nivel práctico, como la autosatisfacción al actuar bien o la propia reciprocidad. En esta investigación se concluye que las tiendas de pago no vigilado se convierten en proyectos sociales que hacen que las personas se cuestionen sus valores y piensen en el otro, reconociendo su existencia, no como ser individual, sino como ser en sociedad.

En la investigación se le atribuye a la cultura ciudadana el propósito de propiciar la visión positiva de la convivencia y promover la tolerancia, el aprecio por distintos proyectos de sociedad, la no violencia, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, el cumplimiento de la ley, la confianza interpersonal e institucional, la representación positiva del otro y el interés por el cuidado de lo público (Caicedo, 2020). En sentido estricto, el estudio no analiza el Plan de Desarrollo integralmente, sino una de las estrategias que el Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2016-2019 intenta materializar.

Sobre la segunda triada de documentos —referidos a la reflexión en torno a la cultura ciudadana—, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, operado por la Universidad EAFIT y la Universidad de Medellín, en su labor de asesor técnico del Concejo de Medellín, realiza anualmente investigaciones de interés prioritario para la ciudad y los concejales con el fin de enriquecer el debate público y la toma de decisiones. El informe denominado *Gestión pública de la cultura ciudadana en Medellín - 2019*, presenta los resultados de la investigación sobre cultura ciudadana, uno de los temas priorizados durante el año 2019 por el Observatorio. El objetivo de este estudio reflexivo fue indagar sobre la gestión de la cultura ciudadana en Medellín, en especial, desde el *Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019*. Este trabajo se

enmarca en un carácter descriptivo y utiliza fuentes de información primaria y secundaria, de tipo cuantitativa y cualitativa, esto es, revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Se llama la atención sobre la necesidad de incluir herramientas de cultura ciudadana dentro de la gestión pública, de manera transversal al entramado institucional.

El texto resalta que en Medellín la preocupación por la cultura ciudadana ha venido en ascenso y esto se evidencia en la inserción de la misma como una dimensión transversal en el Plan de Desarrollo 2016-2019. La creciente relevancia de la cultura ciudadana, señala el estudio, también se manifiesta con la primera y recién aprobada Política Pública de Cultura Ciudadana de la ciudad. Esta se revela como una herramienta importante porque dice materializar «un punto de llegada, recogiendo un interés de ciudad, con unos insumos metodológicos, unas dimensiones de trabajo definidas y un plan de acción delimitado» (OPPCM, 2019, p. 24).

Revisando de forma concreta las apuestas sobre cultura ciudadana, el libro *Cultura ciudadana. Reflexiones y experiencias de ciudad* escrito en 2018, coordinado académicamente por Jonathan Echeverri Álvarez y Laura Gallego Moscoso, y coescrito por 20 autores y autoras, representa un esfuerzo institucional desde el Laboratorio de Cultura Ciudadana de Medellín por recoger, estudiar y encontrar aprendizajes sociales en algunos programas y estrategias de la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín en su agenda de construcción de ciudadanía. Su intención es aportar a las reflexiones necesarias desde los estudios de caso, pero, sobre todo, sumar a los repertorios sociales y culturales de intervención para problemas sociales en otros contextos, en clave de cultura ciudadana. Asimismo, pretende que las lecciones propias puedan resultar de relevancia para otras personas, entidades u organizaciones con retos similares y con intención de abordarlas desde el enfoque de cultura ciudadana y economía comportamental.

El libro está dividido en siete capítulos organizados en tres partes. En la primera parte, se propone examinar cuatro experiencias o estrategias de cultura ciudadana lideradas por la Alcaldía de Medellín en su apuesta por hacer de la cultura uno de los propósitos transversales de la Administración municipal, entendida como «un medio y a la vez un compromiso por entender y transformar las prácticas ciudadanas» (Echeverri & Gallego, 2018, p. 19). Cabe aclarar que, sin pretender ser un ejercicio de sistematización de experiencias, no señala de modo sistemático los aprendizajes sobre la cultura ciudadana como categoría, sino, más bien, se centra descriptivamente sobre su función en las estrategias mismas. En la segunda parte, se presenta sucintamente una aproximación evaluativa a una sola de estas experiencias, ello sin dar minucioso detalle sobre las

implicaciones que tendría esta estrategia de cara al proceso de evaluación de la política misma. Finalmente, en la tercera parte, se pueden constatar dos reflexiones académicas sobre cultura ciudadana y economía conductual aplicada al estudio de normas sociales y al diseño de contexto, como arquitectura de la decisión, en escenarios de organización y cambio comportamental.

Finalmente, el artículo de reflexión titulado *Ciencias del Comportamiento y Gobernanza Colaborativa: Experiencias de Cultura Ciudadana en Medellín, Colombia* realizado por Jonathan Echeverri, Laura Gallego y Santiago Silva y escrito en 2019, explora desde las ciencias del comportamiento dos experiencias de intervención pública realizadas por la Alcaldía de Medellín en el período 2016-2019 y el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Así, se condensan algunas reflexiones y experiencias entre las instituciones antes mencionadas que han apostado por la promoción del cambio comportamental, el cumplimiento de normas y acuerdos, y el fortalecimiento de la relación Estado-ciudadanía. En un primer momento se explica el uso de las ciencias del comportamiento en temas de diseño, implementación y evaluación en intervenciones públicas ya que, según los autores, «permite abrir ventanas de oportunidad, formar ciudadanos en el ejercicio de su autonomía política, y realizar investigación de manera permanente para redefinir y volver a diagnosticar con las intervenciones» (Echeverri, Gallego & Silva, 2019. p. 54). En las políticas adelantadas en el período de interés del artículo se concretan, por la Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, el Laboratorio de Cultura Ciudadana y el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, diversas propuestas de intervención (CIVICCO y Ciudadanos como vos) que promuevan el cambio de comportamiento, la confianza, cooperación, cohesión social, cumplimiento de acuerdos y disposición a obedecer la ley entre los ciudadanos, haciendo de estos elementos un eje transversal a los programas, proyectos y acciones para incidir en el cambio de las prácticas ciudadanas.

Manteniendo el abordaje directo de la cultura ciudadana como objeto de reflexión en sus investigaciones, pero variando las perspectivas de lectura, las siguientes tres investigaciones, realizadas en Boyacá y Bogotá, presentan ópticas de análisis más situadas en ejercicios comprensivos de carácter, si se quiere, disciplinar. Ello quiere decir que, a pesar de seguir compartiendo un eje de análisis común —la cultura ciudadana—, los enfoques desde los cuales se realizaron estas pesquisas se distancian del mero análisis de los planes de gobierno, y echan mano de una comprensión de la cultura ciudadana como recurso para entender la resolución pacífica de conflictos, como objeto histórico y como proyecto político-pedagógico. Los tres trabajos, a pesar

de estar ubicados en tres campos distintos, identifican la cultura ciudadana como objeto y su relación directa con asuntos educativo-formativos.

El artículo *Cultura ciudadana para la resolución pacífica de conflictos: saberes y prácticas que la fortalecen*, realizado por Emma Martínez en el 2018, producto de la investigación *Saberes y prácticas pedagógicas que fortalecen una cultura ciudadana para la resolución pacífica de conflictos en la Institución Educativa Técnica Agropecuaria de Desarrollo Rural (IETAD) del municipio de Pauna (Boyacá, Colombia)*, da a conocer el proceso de investigación de tipo cualitativo. Por medio de la sistematización de experiencias, intenta identificar y comprender los saberes y prácticas pedagógicas que han fortalecido la cultura ciudadana en dicha institución educativa a raíz de la iniciativa Cátedra de Paz. Esta investigación se plantea, por un lado, como respuesta al contexto boyacense que ha vivido las secuelas de la guerra esmeraldera y de narcotráfico en el occidente donde se ubica la institución y, por el otro lado, los constantes eventos de falta de comunicación, poca valoración del otro como igual, agresividad verbal y física, uso de sobrenombres, irrespeto hacia las niñas, imaginario de falta de justicia y poca creencia en las autoridades y sus procesos. Para la sistematización de la experiencia se sirvió del reconocimiento a docentes, padres y estudiantes y sus prácticas mediante el empleo de la entrevista semiestructurada y la cartografía social pedagógica.

El abordaje conceptual de la cultura ciudadana se basa en la propuesta teórica de Mockus, Murraín y Villa de 2012 en su libro *Antípodas de la violencia: desafíos de la ciudadanía para la crisis de (in)seguridad de América Latina*, en donde se entiende la cultura ciudadana desde tres sistemas de regulación del comportamiento humano: el moral, el sociocultural y el legal. Cada sistema de regulación para el cumplimiento de las reglas comprende un mecanismo de motivación negativo y otro positivo. Este esquema fue la base para el análisis de la información y permitió enmarcar los resultados de la investigación en tres líneas: cultura ciudadana fragmentada, saberes y prácticas. La primera línea se refiere a los contextos de cultura ciudadana fragmentada que se deben a la cultura de ilegalidad, la justicia por mano propia y aumento de familias en ambientes disfuncionales; la línea de saberes habla sobre la trascendencia y reconocimiento de las normas, valores, el debido proceso y concepciones sociales; y la última línea contrasta el buen ejemplo en contraposición con ambientes disfuncionales, sanción, estrategias pedagógicas. Finalmente, el proceso de sistematización determina lo importante de armonizar las normas morales, legales y

sociales para la construcción de tejido social desde el fortalecimiento de la base moral y del juicio individual.

Desde el campo de la historia, la tesis de maestría, *Historia de la cultura ciudadana en Bogotá: 1991-2003* (2017) realizada en convenio Universidad Católica de Colombia Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia por Carlos Arturo Ospina Hernández, plantea que con la promulgación de la Constitución de 1991, se introdujo en el escenario político colombiano el concepto de «democracia participativa», asunto que materialmente los alcaldes de Bogotá lideraron a través de un proyecto de «participación ciudadana» y «cultura ciudadana» (Ospina, 2017, p. 13). Este acontecimiento permitió proyectar un diseño de ciudad con el cual se comprometió tanto la ciudadanía como distintas fuerzas sociales y académicas, asunto que tuvo como efecto una transformación sustancial de Bogotá y su reconocimiento internacional. Tales hechos, a los ojos del autor, ameritan un estudio historiográfico de carácter panorámico que busque comprender a profundidad el proyecto de ciudad y cultura ciudadana en Bogotá de 1991 al 2003, pues este, hoy más que nunca, es de innegable importancia social y pedagógica, pues ahí se plantea un modelo cívico y político para solucionar los conflictos que tanto han aquejado la democracia en Colombia.

Para desarrollar esta empresa, Ospina (2017) acude como fuente a los programas de los Alcaldes electos de 1992 a 2003, los trabajos de la Cámara de Comercio de Bogotá, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Observatorio de Cultura Urbana del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, de la Veeduría Ciudadana, de las ONGs comprometidas con el proyecto como Viva la Ciudadanía, Fundación FES, Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR, documentos oficiales, periodísticos y obras de carácter teórico, teórico-metodológico e historiográfico (Ospina, 2017). Respondiendo a la lógica del archivo, el método empleado para esta investigación se enmarca en la metodología de historia de las ideas, metodología que consiste en un análisis crítico de las fuentes documentales, a la luz de la doxografía de las ideas en la historia, previamente ordenadas por temas, subtemas y categorías. Este método condujo a la especificidad de realizar este trabajo de investigación en función del eje ciudad y compromiso ciudadano (Ospina, 2017).

Para finalizar este bloque de investigaciones directas, el interés de la tesis de maestría titulada *Entre el saber y la política: el caso del proyecto político-pedagógico de cultura ciudadana. Antanas Mockus (1995-2004)*, escrita por Andrea Ballén en 2016, se centra en los

proyectos político-pedagógicos que forman en el respeto por las normas legales y su cumplimiento, especialmente, los implementados por Antanas Mockus en sus alcaldías (1995-1998 y 2001-2004), que tuvieron como propósito el cambio del comportamiento ciudadano. Esta investigación se realizó desde el análisis documental con fuentes primarias como, tales como planes de desarrollo, decretos, documentos académicos anteriores y posteriores al período analizado, documentos académicos elaborados por el alcalde, y fuentes secundarias, en donde los documentos se centran más en reflexiones sobre las apuestas en el plano local e internacional, a propósito de nociones de pedagogía desde la ciudad, nuevas perspectivas o críticas del concepto de cultura ciudadana y tesis que analizan la misma experiencia de cultura ciudadana.

Para el análisis de la información, la autora estableció una serie de criterios que permiten comprender el proyecto político-pedagógico a través de los campos de la política y el saber (Ballén, 2016), es decir, comprender las propuestas de cambio en el comportamiento de la ciudadanía y los conceptos que subyacen al proyecto. En lo que respecta al campo conceptual se comprende la política y el campo político desde los trabajos de los sociólogos Max Weber y Pierre Bourdieu. La cultura ciudadana se relaciona, entonces, con las apuestas académicas y políticas de Antanas Mockus, quien toma conceptos desde la Teoría de elección racional de Jon Elster, la acción comunicativa de Jürgen Habermas, Basil Bernstein y Jhon Rawls y la idea del mínimo común (Ballén, 2016).

Recogiendo las conclusiones de la investigación, Ballén (2016) expone los fundamentos que permitieron materializar las propuestas de autorregulación y regulación ciudadana por medio de acciones políticas y culturales, a lo que concluye que estas metas debían lograrse principalmente por medio de la regulación cultural mantenida en el tiempo. Sin embargo, la transformación individual y colectiva requiere no sólo apuestas consistentes en el tiempo, sino también comprender al sujeto desde la complejidad del mismo, lo que significa que «los comportamientos generales que son el residuo de la sociedad histórica no se transformaron con una regulación cultural» (Ballén, 2016, p. 136).

Ahora, las siguientes ocho investigaciones, a diferencia de las descritas en párrafos anteriores, poseen un abordaje indirecto de la cultura ciudadana como eje de reflexión. Esto es, el estudio sobre la cultura ciudadana como categoría ocurre en los laterales de la investigación misma, ya sea porque esta es un producto derivado de la temática desarrollada, o una categoría

complementaria al análisis mismo. Cinco de estas investigaciones tienen por objeto de reflexión central la ciudadanía, dos el espacio público y la restante la formación ciudadana.

Inscrito en la línea de las primeras seis investigaciones sobre ciudadanía, específicamente en la línea ciudadanía, cultura y prácticas políticas, *Tras las huellas ciudadanas*, un libro producto de la investigación *Representaciones colectivas en la formación de ciudadanía. Medellín: 1990-2000*, realizada por el grupo de Estudios Políticos adscrito al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, tematiza el vínculo entre sujetos, referentes culturales y experiencias políticas (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). Se trata de una investigación de tipo cualitativo, realizada a través de dos mecanismos: el acercamiento documental y el trabajo de campo (entrevistas, visitas a los barrios, sistematizaciones, entre otros).

Naranjo, Hurtado y Peralta (2003) afirman que, en el contexto de la guerra que caracteriza la realidad colombiana, los sujetos, así como las prácticas culturales y políticas, solo pueden ser entendidas en la medida en que reconozcan los contextos que les condicionan. En ese sentido, la búsqueda investigativa asumida, además de preguntarse por la ciudadanía «en sí misma», por el conocimiento de derechos y deberes, por las organizaciones partidistas en sus estructuras formales, por las elecciones como procedimiento regulado jurídicamente, intenta construir explicaciones — en una perspectiva histórica, regional y nacional— sobre la manera como las dinámicas bélicas cruzan y redefinen la construcción de formas imaginadas, mestizas y diferenciadas de ciudadanía. Los autores, se empeñan en rastrear las *huellas de unas ciudadanías posibles* que, desde este punto de vista, se encuentran haciendo ciudad y reivindicando el derecho a habitar, organizar, deliberar, representar intereses y decidir sobre los destinos colectivos de la misma.

En su investigación de nivel doctoral, titulada *La construcción de ciudadanía en Bogotá desde los gobiernos de la ciudad 1995-2015*, Jesús María Molina Giraldo (2019) busca develar la construcción de ciudadanía promovida por los gobiernos locales en Bogotá entre 1995 y 2015 al responder tres cuestiones de fundamentación sobre la misma: por qué se dio, en qué consistió y cómo se construyó. Para dar cuenta de dichos interrogantes, Molina Giraldo caracteriza cómo las diferentes agendas, acciones y pronunciamientos de políticos, gobernantes, medios de comunicación y académicos establecieron y posicionaron ciertas concepciones de ciudadanía para convertir a los bogotanos en determinado tipo de ciudadanos. El autor procura explicar a fondo los factores y condiciones históricas locales y nacionales que permitieron que la construcción de ciudadanía se posicionara como preocupación y agenda pública política; esto es, los procesos

políticos y electorales que permitieron que emergieran y se impusieran lenguajes, plataformas y actores políticos a fines o inclinados a darle vida. El estudio, en últimas, revela cómo para los actores y gobiernos de la ciudad, en su búsqueda de «edificar ciudadanía» (Molina, 2019, p. 64), las subjetividades e identidades de los bogotanos se constituyeron en un campo de intervención y de disputa política. Muestra cómo a través de la producción y posicionamiento colectivo de ciertas ideas, principios, creencias, valores y afectos, tales agentes buscaron interpelarlos y definirlos en sus formas de ser, de pensar, de sentir y de actuar.

Al tratarse de una investigación cuyo objeto de estudio configura y revela sus propiedades en el tiempo, la investigación asume el enfoque histórico. En tal sentido, para definir el qué, el por qué y el cómo de la ciudadanía, el autor realiza reconstrucciones históricas que digan cómo esta asume unos contenidos, relaciones y prácticas particulares en determinado espacio social y tiempo histórico; es decir, metodológicamente se partió de un proceso heurístico y hermenéutico (inductivo-deductivo y deductivo-inductivo) que implicó la localización, recolección, reconstrucción y análisis de fuentes escritas históricas desde las cuales leer lo acontecido con la ciudadanía en el período estudiado.

Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía es un libro producto de investigación escrito por Lariza Pizano en 2003. En él se busca dar respuestas a preguntas sobre la ciudad y la ciudadanía en las iniciativas políticas bogotanas en el periodo 1992-2003 que se ven reflejadas en los planes de desarrollo de cada alcaldía. Cómo estas, exploradas desde distintos sectores sociales, conciben la relación ciudadanía-Estado, y de qué manera esta concepción determina sus prácticas y comportamientos políticos en su ejercicio de la ciudadanía. Comenzando con Jaime Castro, seguido por Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y, finalmente, de nuevo Antanas Mockus. A esta investigación de corte cualitativo le interesa explorar el espectro de la identidad política de las personas, y si ello guarda alguna relación con la distinción de clases sociales y su percepción y evaluación sobre la transformación de la ciudad. Para tal fin, recurrió a grupos de discusión o grupos focales dirigidos por un guion previamente elaborado donde participaron 59 personas. La autora relaciona la cultura ciudadana con el concepto de ciudadanía, en tanto la primera responde a una virtud cívica que respeta y reconoce las reglas sociales mínimas.

En su tesis de maestría, *Construcción de una nueva categoría de ciudadano en los discursos de políticos no tradicionales. Caso de Sergio Fajardo y Gustavo Petro*, Martínez (2018) sostiene que Fajardo y Petro, al pertenecer a corrientes no tradicionales de la política en el país,

apuntan, políticamente hablando, a la construcción de ciudadanías no tradicionales. La metodología construida para desarrollar la investigación cualitativa se basó en los modelos de Análisis Crítico del Discurso de Teun Adrianus van Dijk y en el modelo de Análisis Interaccional de Adriana Bolívar. El autor, evidencia que la construcción discursiva de estos sujetos políticos alrededor de la ciudadanía no se encasilla en uno u otro de los conceptos que la teoría política ha construido. Antes bien, los recorren de acuerdo con cada momento político, con sus propios intereses, necesidades y afanes. Así, a veces Petro enfatiza más en unos ciudadanos diversos, del tipo de la ciudadanía multicultural; a veces se orienta más hacia los ciudadanos que se movilizan, que se pueden identificar en la ciudadanía republicana. Por su parte, Fajardo se mueve a veces en el marco de la ciudadanía liberal y, en ocasiones, se extiende hacia la ciudadanía comunitarista que va de los derechos a la pertenencia a una comunidad y una historia conjunta. Aunque la categoría de cultura ciudadana no es central en el análisis presentado por Martínez (2018), sí muestra, al menos tangencialmente, un vínculo entre los planes, programas y proyectos de los gobiernos territoriales (alcaldías y gobernaciones) y la pretensión de producir de un tipo específico de sujeto, para el caso concreto, un tipo de ciudadano acorde con las corrientes ideológicas de los dirigentes.

La tesis *escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local: el caso de la Localidad Rafael Uribe Uribe de Bogotá (2004-2011)*, realizado por Elkin Jerena en 2012, tiene como problema de investigación la interpretación de los escenarios de ciudadanía intercultural en la democracia local entendidos como los espacios políticos que producen los actores sociales. Esto le permite al autor interpretar las relaciones sociales entre las subjetividades en la democracia local (representativa y participativa). Para ello, Jerena (2012) se vale de la interpretación sociológica de los escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local, retomando desde Alain Touraine la teoría del sujeto, además del análisis documental y las entrevistas de los grupos de discusión con diferentes actores de los procesos democráticos. La investigación abordó el caso particular de los escenarios de democracia en localidades de Bogotá, específicamente en la Localidad Rafael Uribe Uribe en el contexto de los gobiernos de izquierda del Polo Democrático que tuvieron lugar entre 2004 y 2011.

Las apuestas en el período de estudio tienen como uno de sus puntos focales la cultura ciudadana, por lo que el autor estudia los antecedentes propuestos y desarrollados por Antanas Mockus en sus alcaldías. Este último puso la política cultural sobre la formación de virtudes cívicas

que privilegien la colectividad, el interés general y la pertenencia a la comunidad, de modo que privilegia un enfoque liberal-republicano que sirve de soporte para la apertura del espacio público y la inclusión de los actores sociales en la democracia local, aludiendo a la dignidad humana y la naturaleza de un Estado social de derecho. A partir del proceso investigativo fue posible concluir que, por medio del impulso de la cultura ciudadana y todo lo que ella trae consigo, los espacios políticos que recrean los actores sociales incursionan en la escena pública e interactúan (dialogan) con el fin de reivindicar la representación de sus intereses. Además, ponen en circulación discursos que entran en conflicto para llegar a acuerdos (negociaciones), y construir el reconocimiento mutuo de las diferencias culturales (de la subjetividad), de la realidad social y las relaciones de poder que suscriben.

Este anterior conjunto de análisis elaborados por los investigadores, entre los pliegues de la relación cultura ciudadana-ciudadanía, es relevante para nuestro interés en la medida en que exploran las experiencias y escenarios a través de los cuales sucede la formación en la ciudad y la conformación de ciudadanías en contextos complejos, heterogéneos y hasta conflictivos de nuestro país. Estas investigaciones parten de la idea de que las representaciones colectivas en la formación de ciudadanía implican una indagación por los procesos sociales que son impulsados desde la normativa y la formalidad, pero también de las experiencias sociales y las formas de acción colectiva que los sujetos realizan en y desde las fronteras de la ciudad. Sin abordar directamente el tema de la cultura ciudadana, estas investigaciones muestran que, en el panorama urbano de Colombia, la formación de una cultura ciudadana en el ámbito de las ciudades se enuncia desde un lugar preponderante a propósito de la discusión sobre proyectos colectivos de ciudad y, con ello, la tendencia a la definición de modelos de ciudadanía que quisieron encarnar en planes, programas y procesos que marcaron significativamente la dinámica participativa de las ciudades.

Pasamos ahora a ocuparnos de la relación que se teje entre espacio público y cultura ciudadana. Las siguientes dos investigaciones fungen como ejercicios exploratorios que buscan comprender la relación formativa que tiene lugar en el contacto de la ciudadanía con el espacio de ciudad que nos es común a todos: el espacio público. Los autores de ambas investigaciones, al acercarse a diferentes documentos de carácter oficial y gubernamental, y leer en la cultura ciudadana una apuesta por educar la ciudadanía en el espacio público, concluyen, desde enfoques investigativos y conceptuales distintos, que la ciudad, como espacio común, educa.

En el artículo *Usos e intervenciones en el espacio público en Colombia. La necesidad de la cultura ciudadana y enfoques para su análisis*, documento basado en la revisión bibliográfica realizada en el marco de la tesis de maestría denominada *Representación del espacio público y cultura ciudadana desde la administración municipal de Cali* de la Universidad del Valle, Herrera y Acosta (2019) hacen una revisión documental sobre los argumentos que, desde la comunidad académica y científica hispanoamericana, se realizan para aportar a la discusión sobre las normas que prohíben ciertas acciones o que intentan regular la forma en que los ciudadanos interactúan y hacen uso del espacio público. Como parte de los resultados, se destaca que el espacio público es estudiado desde posturas mayoritariamente utilitaristas que dejan de lado al sujeto y su comportamiento. Para los autores, por el contrario, la cultura ciudadana representa una expresión o eje transversal del comportamiento de las personas en lo que se denomina espacio público, por lo cual es necesario su análisis conjunto (Herrera & Acosta, 2019). El estudio propone, entonces, unas categorías que sirven como base para el análisis de los estudios tanto de carácter académico multidisciplinar como estatal de las políticas públicas de espacio público y cultura ciudadana. El artículo enfatiza en que se debe comprender que la cultura ciudadana es «ante todo un enfoque para la orientación, el diagnóstico y la intervención de problemas o fenómenos urbanos de tipo comportamental» (Herrera & Acosta, 2019, p. 214).

La tesis doctoral *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia)*, escrita por Ana Victoria Vásquez en 2014, tiene por pregunta central: ¿cómo la metagobernanza puede contrarrestar condicionamientos o restricciones que podrían afectar de manera negativa las prácticas de gobernanza y las políticas públicas producidas a través de ellas? Para dar respuesta a este cuestionamiento, la autora analiza los períodos de gobierno de 2004-2007 y 2008-2011 haciendo uso del enfoque de la teoría fundada, valiéndose de la revisión documental de los planes de desarrollo y sus respectivas apuestas en planes y proyectos adjuntos, y realizando entrevistas semiestructuradas a personas que tuviesen conocimiento directo de los planes o proyectos que se enfocaran en la regeneración urbana.

De acuerdo con la autora, los Planes de Desarrollo de Medellín del 2004-2011 y sus respectivas apuestas de regeneración urbana se equiparan a la propuesta realizada en Bogotá por Antanas Mockus, ya que ambos apuestan por la cultura ciudadana. Si bien fue en esos periodos que en Medellín se realizó mayor cantidad de construcciones arquitectónicas (parques, bibliotecas, centros culturales, teatros, entre otros) para el aprovechamiento del espacio público, estas obras

estuvieron atravesadas por apuestas educativas con los ciudadanos, más desde las prácticas pedagógicas que desde los instrumentos de control (Vásquez, 2014). Es por ello por lo que en lo que se refiere a la gobernanza, las políticas de estos períodos optaron por un *modelo de urbanismo social* donde se propende por la participación ciudadana y el trabajo mancomunado entre los diversos actores en pro de la solución de los problemas de la ciudad. En términos de la metagobernanza, la autora señala que las propuestas por parte de la alcaldía se centraron en valores y principios tales como la cultura del cuidado de lo público y la corresponsabilidad, lo cual abrió la puerta a normatividades sobre la participación ciudadana democrática y a solidificar la relación administración pública-ciudadanía. El estudio concluye que el conjunto gobernanza y metagobernanza no se refiere a mecanismos de control unilaterales desde la administración, sino que, caso contrario, en los períodos de Medellín 2004-2011, el papel de la alcaldía municipal configuró un proyecto colectivo de ciudad, alcanzando así un buen grado de eficiencia de las políticas gracias al fortalecimiento de la relación ciudadanía-Estado.

Para cerrar este estado de la cuestión que hace parte de la categoría de formación ciudadana, Juvenal Eliécer Tabares Duque (2014), en *Formación y Cultura Metro: una Lectura Antropológica de un Programa de Formación Ciudadana en el Municipio de Medellín* —tesis de maestría para optar al título de Magíster en Antropología—, intenta responder a dos preguntas fundamentales: ¿cuáles son las concepciones antropológicas que tienen los usuarios de un programa de cultura ciudadana en el Municipio de Medellín? y ¿qué relación tienen con la formación ciudadana y las imágenes de hombres postuladas por el Modelo de Gestión Social y Educativo?. Tabares (2014) propone una investigación de corte cualitativo a través del método etnográfico y, de modo complementario, una revisión documental. Las técnicas utilizadas fueron la observación participante, 18 entrevistas no directivas y diarios de campo. Para el análisis de la información acude a un ejercicio de triangulación entre los datos de primer orden y la revisión de literatura, los cuales constituyen los elementos para la emergencia de categorías, hipótesis, recurrencias y dificultades, que hacen parte del ejercicio de comprensión de las concepciones antropológicas que tienen los participantes-usuarios del programa de cultura ciudadana, con lo cual se hace posible dicha triangulación, además de la relación con el Modelo de Gestión Social y Educativo.

En su tesis, Tabares (2014), plantea que el Metro de Medellín, es concebido en universidades, familias, empresas e instituciones oficiales, más allá del carácter estricto de sistema de movilidad, como una propuesta de formación ciudadana diseñada para que los usuarios se

apropien de ella y se integren a la denominada *Cultura Metro*. Para el autor, contrario a lo que pudiese pensarse inicialmente como una alternativa única e innovadora, la *Cultura Metro* parece vincularse a algunas propuestas formativas definidas desde las primeras décadas del siglo XX en la ciudad de Medellín. Este estudio acude a las propuestas de imágenes de hombre y formación ciudadana que se tenían a nivel nacional y local; define los espacios de poder desde los cuales se apoya la institucionalidad para naturalizar este tipo de concepciones; analiza detenidamente el Modelo de Gestión que compendia las orientaciones generales sobre los *comportamientos adecuados* que deben tener los usuarios del Metro de Medellín.

Para los intereses de esta investigación, el estudio concluye que la denominada *Cultura Metro* es una construcción que busca ser más un referente de comportamiento que una realidad. En pocas palabras, las personas no son como la *Cultura Metro* les dice que sean. Sin embargo, hay comportamientos comúnmente aceptados y otros productos de la diversidad de hábitos que hacen parte de las procedencias regionales de los usuarios y sus costumbres, y otros, que las personas terminan aceptando de una manera poco comprensible, y son los que muchos usuarios manifiestan se aceptan dentro del tren, pero no fuera de él. En este estudio la cultura ciudadana no es una categoría central de análisis, sin embargo, acudiendo a la categoría de imágenes de hombre, el autor encuentra que la *Cultura Metro*, leída a través del Modelo de Gestión Social y Educativo del Metro de Medellín, se constituye en el motor/productor de una nueva forma de cultura ciudadana, de acuerdo con lo que los usuarios de este sistema de transporte dicen de ella.

Como se señaló en la Tabla 1, 18 documentos se revisaron en dos categorías de abordaje a propósito de la cultura ciudadana. Nueve agrupados en esta primera categoría, y ocho en la segunda. A este punto queda claro que, a pesar de que no son pocas las investigaciones que relacionan directa o indirecta, implícita o explícitamente la cultura ciudadana con algún tipo de cambio en el comportamiento y las actitudes de los ciudadanos, ninguno de estos estudios lee tal *cambio comportamental* como un asunto educativo y formativo en el sentido propio de la pedagogía, sino como un asunto específico por preguntas que atraviesan la politología, la antropología, la psicología, la sociología, la arquitectura, el urbanismo o hasta la misma ingeniería civil. De forma específica, queremos decir con esto que ninguna de las pesquisas se pregunta por el vínculo existente entre la idea de cultura ciudadana y las apuestas político-educativas, orientadas desde los planes gubernamentales, que pedagógicamente pretenden regular, imaginar, dictaminar o normativizar una forma de ser humano en el contexto de la ciudad.

El estudio de los planes de desarrollo, específicamente en lo que respecta a las apuestas de cultura ciudadana, no pueden reducirse al análisis de las acciones gubernamentales, ya sea para describir o juzgar las propuestas contenidas en los programas, o elogiar las buenas intenciones que subyacen a los mismos. Los planes de desarrollo constituyen, en principio, un marco de referencia de carácter, si se quiere, ontológico que permite disponer los límites antropológicos impuestos en los sujetos que habitan y se relacionan entre sí en la ciudad. Esta concepción de los planes de desarrollo requeriría, más bien, un estudio que nos faculte para comprender el carácter proyectivo (en su sentido pasado-presente-futuro) de estos planes, es decir, cómo estos enmarcan un deber ser de los ciudadanos y del destino mismo de las ciudades, a partir de una imagen y contraimagen de lo que el ser humano debe ser, lo que son en últimas disputas por *imaginar lo humano*.

Estos supuestos antropológico-filosóficos dan cuenta de un trabajo pedagógico que busca la comprensión de los contextos educativos y formativos, y que además permite el reconocimiento y la comprensión de fenómenos que no han sido observados hasta el momento. De esta forma, cada fenómeno antropológico que se presente en las realidades educativas puede ser estudiado a través de un proceso de descripción y análisis cauteloso (Muñoz, 2016). Todo lo anterior se puede dar, o construyendo imágenes de hombre relativas y criticables que orienten la educación, o reconstruyendo y sometiendo a crítica las imágenes de hombre latentes o explícitas en pedagogos, planes, épocas, etc., y reflexionando sobre los procesos de formación a partir de los cuales los seres humanos se constituyen como tales, según contextos culturales e históricos específicos (Runge, 2005).

A partir de este entendimiento, cobra sentido preguntarnos *¿cuáles son las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los planes de desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019¹¹*? Esta pregunta nos acerca a una interpretación del conjunto de aspectos socioculturales que dictaminan, desde comprensiones pasadas, presentes y futuras, lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos que generen, entre otras cosas, sentido de pertenencia, contribuyan a la convivencia urbana, fomenten el respeto del patrimonio común y el

¹¹ La delimitación del corpus textual inicia en 1995 cuando las alcaldías de la ciudad deben iniciar la construcción de un Plan de Desarrollo Municipal de acuerdo con lo establecido tras la promulgación de la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994). La misma finaliza en 2019, con la promulgación de la Política Pública de Cultura Ciudadana, donde se delimita la acción institucional en materia de cultura ciudadana y que, por tanto, resulta vinculante para las administraciones municipales posteriores.

reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en el marco de la legalidad, tal como ya fue señalado en el estado de la cuestión. Este entendimiento específico de la cuestión educativa-formativa es elaborado por la antropología histórico-pedagógica como la cuestión sobre las *imágenes de hombre*. Así las cosas, también vale preguntarnos, entonces, *¿qué interpretación de lo humano surge del análisis de las apuestas de cultura ciudadana en los Planes de Desarrollo a la luz de la antropología histórico-pedagógica?*

2. Objetivos

1.1. General

Interpretar desde la antropología histórico-pedagógica las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019.

1.2. Específicos

Identificar las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019.

Caracterizar las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019.

Analizar desde la antropología histórico-pedagógica las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019.

Capítulo II. Cultura ciudadana y antropología pedagógica: utillajes comprensivos

1. Referentes teórico-conceptuales

1.1. *Cultura ciudadana*

Vale señalar que el concepto de cultura ciudadana no tiene un sentido unívoco conceptualmente hablando y, sin embargo, podríamos decir que la cultura ciudadana se relaciona con un conjunto de programas y proyectos que expresan la principal prioridad gubernamental claramente orientada hacia la convivencia ciudadana por la vía de un cambio comportamental consciente. La cultura ciudadana no es estrictamente un neologismo. Lo que tiene de nuevo es haber juntado dos palabras conocidas y sobresaturadas de significados y ambigüedades que, trabajadas originalmente en el contexto de una contienda política por la alcaldía de Bogotá, desataron una imaginación antropológica.

En el capítulo de libro *Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia*, la cultura ciudadana es definida como el «conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos» (Mockus, Corzo, Ramírez & Cancino, 2012, p. 38). En su especificidad, este enfoque de política parte del reconocimiento de tres sistemas elementales de regulación del comportamiento humano: el moral, el sociocultural y el legal, a la vez que propone, para cada sistema de regulación, al menos dos mecanismos de motivación para el cumplimiento de las distintas reglas: uno positivo y uno negativo (Martínez, 2018, p. 246).

La conceptualización de Antanas sobre cultura ciudadana se basa en la armonización (también en la tensión) de tres elementos que ayudan a controlar las conductas de quienes habitan la ciudad: 1. El control legal, que se materializa en las normas y en los aparatos de coerción del Estado, jueces y policía y frente a las cuales el ciudadano puede cumplirlas gustosa (por comprensión inteligente de la norma) u obligadamente (por temor al castigo). 2. El control social, que se manifiesta en la capacidad de crítica o censura a las actitudes negativas y el aplauso y estímulo a los comportamientos positivos. 3. El control moral o

autocontrol, que nace del convencimiento íntimo sobre la distinción entre lo dañino y lo benéfico como práctica o actitud de los ciudadanos y que les hace sentir a las personas satisfacción o culpa. (Patiño, 2009, p. 183)

Londoño (2009) señala que, para facilitar la ejecución práctica de esta empresa, se definió un concepto de cultura ciudadana y se formularon cuatro formas de acción que la materializan, a saber:

1. Modificar comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, la capacitación de funcionarios y el rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con los funcionarios.
2. Construir colectivamente una imagen compartida de ciudad (actual y futura) y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confieran identidad ciudadana y sentido de pertenencia.
3. Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar sentido de pertenencia a la ciudad.
4. Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía. (p. 166)

En síntesis, la cultura ciudadana se entiende como autorregulación y mutua regulación de los habitantes de la ciudad. Se expresa en hábitos y rutinas de orden en el espacio público y en aquellos comportamientos de la vida privada que inciden en la convivencia social.

En teoría, la armonía o disminución de brechas entre los tres sistemas contribuye al cambio de los comportamientos en los individuos. En este contexto, se hace necesario actuar sobre el sistema cultural puesto que, como se dice en el argot popular: «Las costumbres hacen leyes». Desde la lógica de la cultura ciudadana, si las normas están respaldadas por una hegemonía social, sus intereses y expectativas, se presume más fácil su cumplimiento. Es mediante el fortalecimiento de la autorregulación de los sujetos y la mutua regulación interpersonal que se hace efectiva la interiorización de las normas y, en consecuencia, más segura es la armonización de los tres

sistemas de regulación. La cultura ciudadana viene esencialmente como apoyo de la ley, al reconocer al ser humano como sujeto «multimotivado y multirreglado» (Mockus, Corzo, Ramírez & Cancino, 2012, p. 257). Así, la cultura ciudadana se expresa en lo acostumbrado, sobre todo en la medida en que lo acostumbrado tiene autoridad social. Al entender de Mockus (2002), la costumbre vale como expresión de la cultura, especialmente cuando *obliga* suprasubjetivamente, cuando expresa autoridad generando sentido y sentimiento de obligación (Mockus, 2002, p. 33). Es en este sentido que nos interesa pensar la cultura ciudadana, como la materialización de esfuerzos sistemáticos e intencionados por regular, si se quiere, imaginar al ser humano siendo diferente a lo que de momento es. En específico, nos interesan estos esfuerzos rotulados bajo el nombre de cultura ciudadana ya que, por su misma naturaleza educativa, pueden ser objeto de análisis del modo de observación antropológico en pedagogía, o de la antropología pedagógica.

1.2. Imágenes de ser humano

Las imágenes de ser humano¹² constituyen, al modo de la *observación antropológica*, la base de las ideas pedagógicas de las diferentes épocas y pueblos, de los movimientos y escuelas de pensamiento. Estas ideas directrices pueden consignarse por escrito —en textos— o permanecer implícitas —en el sentido común—, siendo posible reconstruirlas o descubrirlas a partir de ciertos rasgos en el trasfondo de una apuesta educativa o formativa. En todo caso, para el desarrollo de esta empresa investigativa, estas requieren ser interpretadas. Si se quiere, se parte de la hipótesis básica formulada con frecuencia desde los tiempos de Dilthey y la pedagogía de las ciencias espíritu según la cual toda pedagogía medianamente consecuente —ya se trate de una praxis coherente o de una teoría argumentativa— lleva inherente, explícita o implícitamente, una idea de ser humano, una *imagen* de lo que es el ser humano y de lo que éste puede y debe ser (Scheuerl, 1985, p. 19). Sobra decir que esta *imaginación antropológica* no se considera un elemento meramente accidental, sino constitutivo de toda lectura pedagógica.

¹² Preferimos la expresión *imágenes de ser humano* sobre la expresión más clásica de la antropología pedagógica de *imágenes de hombre* basados en el siguiente argumento: «En las ciencias sociales de hoy, ya no es posible hablar de "hombre" en un sentido general y universal, como lo era en la tradición de la antropología o en el ámbito de la antropología pedagógica que fue influenciada por esta en la década de 1960. De hecho, hoy parecería una tontería hablar de "hombre". Las implicaciones universalistas de tal discurso sobre el hombre difícilmente podrían sobrevivir a las contribuciones recientes de la historia, la etnología y el constructivismo» (Wulf, 2003, p. 143).

Cuando se habla de *antropología* en nuestro contexto, esta puede ser interpretada en un sentido variado y muy diferente. Así, nos vemos en la tarea primera de explicitar el punto de ubicación propio cuando nos referimos a lo antropológico *en* pedagogía. Siguiendo a Bollnow (2005), antropológico es:

El modo de observación histórico-espiritual (*geistesgeschichtliche Betrachtungsweise*) que permite elaborar una imagen de hombre (*Menschenbild*) —de la que por regla no se es consciente— [...] y que, a partir de ella, como punto central determinante, se vuelve comprensible la unidad interna de todas las orientaciones particulares. (p. 78)

Es por esto por lo que renunciamos a una comprensión amplia de lo antropológico *en* pedagogía y nos centramos en una comprensión de lo antropológico como la cuestión sobre las imágenes de ser humano.

Siendo las imágenes de ser humano una cuestión *sui generis* de la antropología pedagógica, nos vemos en la tarea de contextualizar brevemente la relación existente entre una y otra. La antropología pedagógica aparece en el contexto académico alemán en diálogo con los desarrollos de la también entonces contemporánea *antropología filosófica*. La antropología pedagógica, no siendo una escuela o corriente de pensamiento en pedagogía, constituye, más bien, en palabras de Bollnow (2005): «un modo de observación antropológico en la pedagogía» o, mejor, «un planteamiento antropológico [en la pedagogía]» (pp. 78-79). No se trataría entonces de un área subdisciplinar frente a las demás, sino de un *principio de investigación productivo* que atraviesa en igual medida a todo en trabajo pedagógico (p. 79). Sobre la importancia del planteamiento antropológico, Runge (2005) sostiene que:

Las principales aportaciones que trae consigo un modo de observación antropológico de este tipo, y que se muestran especialmente importantes para el desarrollo de una teoría de la educación y de una teoría de la formación, son las siguientes: 1) el hombre existe sólo por la educación, y 2) solamente el hombre educa. Constituye, pues, un hecho explicado por el fenómeno educativo concreto eso de que el hombre es fundamentalmente un animal *educandum*, y eso de que la *personagénesis* sólo tiene lugar cuando y en la medida en que se educa. (p. 64)

A este modo de observación le son propios unos principios que permiten concretar las propuestas pedagógicas en praxis educativas y formativas. Enunciados de manera breve, antes de ser desarrollos a profundidad, estos principios podrían ser sintetizados de la siguiente manera: 1) el principio de la *reducción antropológica* que ubica en toda praxis educativa y formativa la centralidad de la idea de ser humano; 2) el *principio órganon* permite concretar en las praxis educativas y formativas las formas en que la cultura, desde contextos históricos específicos, genera influencias e incitaciones en los sujetos; 3) el principio de la *interpretación antropológica* que evidencia en las praxis formativas la condición de la especie humana de auto constituirse, con base en las incitaciones de las praxis educativas; y 4) el principio de la *pregunta abierta* que realiza el potencial formativo de toda praxis formativa, en la biografía y mundo de la vida de cada sujeto concreto (Runge, 2005).

Con la observación antropológica pedagógica, la pregunta por el ser humano y sus procesos de constitución conlleva a un ejercicio de reconstrucción de supuestos antropológicos que funcionan como legitimadores de las praxis educativas y formativas, de allí la importancia de realizar este tipo de observaciones en el campo de la pregunta antropológica (Runge, 2005). Creemos que nuestro proyecto nos permite, a la luz de la lógica explicada, comprender el carácter proyectivo de los planes de gobierno. Es decir, cómo estos enmarcan un deber ser de los ciudadanos y del destino mismo de las ciudades, a partir de una imagen y contraimagen de lo que el ser humano debe ser, lo que son en últimas disputas por *imaginar lo humano*. Siguiendo a Piñeres (2017), creemos que *el hombre no es más que una imagen, muy potente es cierto, pero nada más que una imagen* porque, aunque lo humano no constituye nada en sí mismo, es siempre el lugar de una norma regulativa que falla y que, paradójicamente, es efectiva al mismo tiempo. Por un lado, es efectiva porque parecemos atados a la necesidad constante de definir qué cuenta como humano o no. Este ideal se encarna justo en el momento en el cual se dictamina que debe ser algo. Por otro lado, la victoria de la norma o del ideal es su falla, porque siempre hay algo que se queda por fuera de estas imágenes de ser humano o de nuestras mismas concepciones de lo humano. Las normas antropológicas que definen lo humano no pueden ejercer su capacidad legal sobre la totalidad de los individuos. En términos antropocríticos, esto significa que lo humano también se funda por su exclusión, por sus contrafiguras o contraimágenes (Piñeres, 2017).

Esta pregunta nos permitiría acercarnos a una interpretación del conjunto de aspectos socioculturales que dictaminan, desde comprensiones pasadas, presentes y futuras, lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos que generen, entre otras cosas, sentido de pertenencia, contribuyan a la convivencia urbana, fomenten el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en el marco de la legalidad, tal y como se señaló en el estado de la cuestión.

2. *Marco legal*

A partir de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales deben elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional sus propios Planes de Desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la Constitución y la Ley. Estos planes están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (Art. 339). Asimismo, corresponde a los alcaldes presentar oportunamente al Concejo Municipal los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social convenientes para la buena marcha del municipio (Art. 315, #5), puesto que son los Concejos Municipales quienes deben adoptar estos (Art. 313 #2).

Por otro lado, la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, en su Artículo 2, indica que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera, los planes de gestión de las instituciones públicas deben hacer explícita la forma como se facilita y promueve la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública deben llevarse a cabo en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos. Esta misma Ley determina que los Alcaldes deben establecer correctivos que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo, propiciando el fortalecimiento de los escenarios y mecanismos de información que a su vez permitan a la comunidad la participación y el control social permanente (Art 55).

La Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, en el Artículo 3 #2, determina entre las funciones de los municipios la elaboración de los planes de desarrollo municipal en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas. Buscando incorporar las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, y teniendo en cuenta, los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios —UPRA—, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, los planes de desarrollo municipal deben incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir la Ley 152 de 1994, establece las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, del cual se debe derivar toda la planeación del país. Esta ley, además de hablar del Plan Nacional de Desarrollo, de los contenidos estratégicos y de un plan de inversiones, establece también las orientaciones para la elaboración de los Planes de desarrollo territorial, departamentales, municipales y distritales. Asimismo, indica que debe existir coherencia entre niveles, es decir, los Planes de desarrollo territoriales deben tener en cuenta las directrices del Plan Nacional.

El Acuerdo 028 de 2017, por medio del cual se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín, establece las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los instrumentos del Sistema. Entre las que enuncia y define el Plan de Desarrollo Municipal como el instrumento de planeación que desarrolla el programa de gobierno que el alcalde electo inscribió como candidato para el respectivo período en cumplimiento del artículo 259 de la Constitución Política y la Ley 131 de 1994. Además, se incorporan las políticas públicas, la planeación local de comunas y corregimientos, la planeación sectorial y poblacional, orientado al logro de los objetivos del desarrollo humano y al uso equitativo, eficiente y eficaz de los recursos. Este está conformado por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994 (Art. 9, #9.1).

Para los propósitos de la presente investigación se realizará el estudio de los Planes de Desarrollo del Municipio de Medellín que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2*Acuerdos Municipales que aprueban el Plan de Desarrollo de Medellín.*

PERIODO	ALCALDE	NOMBRE	ACUERDO MUNICIPAL
1995-1997	Sergio Naranjo Pérez	PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1995-1997	Acuerdo 19 de 1995
1998-2000	Juan Gómez Martínez	POR UNA MEDELLÍN MÁS HUMANA	Acuerdo 14 de 1998
2001-2003	Luis Pérez Gutiérrez	MEDELLÍN COMPETITIVA	Acuerdo 12 de 2001
2004-2007	Sergio Fajardo Valderrama	MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA	Acuerdo 03 de 2004
2008-2011	Alonso Salazar Jaramillo	MEDELLÍN ES SOLIDARIA Y COMPETITIVA	Acuerdo 16 de 2008
2012-2015	Aníbal Gaviria Correa	MEDELLÍN UN HOGAR PARA LA VIDA	Acuerdo 07 de 2012
2016-2019	Federico Gutiérrez Zuluaga	MEDELLÍN CUENTA CON VOS	Acuerdo 003 de 2016

Capítulo III. Un derrotero comprensivo para (im)pensar la cultura ciudadana

1. Diseño metodológico

Este ejercicio de investigación se localiza en la perspectiva del trabajo cualitativo, orientado desde el Análisis Crítico del Discurso como campo de conocimiento productivo. Se denomina ACD al análisis crítico aplicado al lenguaje que se desarrolló dentro del *marxismo occidental*¹³. El interés actual por el ACD como campo de investigación pertenece y contribuye a la nueva ola de interés crítico por el lenguaje en la sociedad contemporánea, pero también se nutre de ella. Debido a la importancia de la influencia social del discurso, este plantea importantes cuestiones relativas al poder. Este puede tener efectos ideológicos de peso, es decir, puede ayudar a producir y reproducir relaciones de poder desiguales por medio de la manera como representan los objetos y sitúan a los sujetos (Fairclough & Wodak, 2000). El ACD, en la totalidad de su gama cualitativa, cubre el espectro de todo lo que puede decirse y de las formas en que emerge lo que puede decirse y, por consiguiente, el ACD puede, por regla general, realizar afirmaciones válidas sobre una o varias facetas del discurso (Jäger, 2015).

Tanto la carga ideológica de los modos de utilización del lenguaje como las relaciones de poder subyacentes no suelen ser elementos visibles por los sujetos. Precisamente, el ACD propone lograr que estos aspectos opacos del discurso se vuelvan más transparentes. Este no se concibe como una ciencia social objetiva y desapasionada, sino como una *disciplina comprometida* (Fairclough & Wodak, 2000). Por un lado, el ACD está bastante relacionado con el hecho de establecer nexos entre estructuras y procesos sociales y culturales, y, por el otro, con las propiedades del texto. Estos nexos son bastante complejos de evidenciar, y es mejor pensarlos como vínculos indirectos o *mediados* en lugar de directos (Fairclough & Wodak, 2000).

El ACD interpreta el discurso — el uso del lenguaje en el habla y en la escritura — como una forma de *práctica social*. Describir el discurso como práctica social presupone una relación dialéctica entre un suceso discursivo particular y las situaciones, instituciones y estructuras sociales que lo enmarcan. Dicho de otro modo, lo social moldea el discurso, pero este, a su vez,

¹³ En términos amplios, el marxismo occidental le dio un énfasis considerablemente mayor a la dimensión cultural, subrayando el hecho de que las relaciones sociales capitalistas se establecen y se mantienen (se reproducen) en buena parte en el seno de la cultura (por ende, en la ideología), no solo (ni siquiera primordialmente) en la *base* económica (Fairclough & Wodak, 2000).

constituye lo social, constituye las situaciones, los objetos de conocimiento, la identidad social de los sujetos y las relaciones de estos y de los grupos entre sí. Las constituye en el sentido de que contribuye a sustentar y reproducir el *statu quo* social, y también en el sentido de que contribuye a transformarlo (Fairclough & Wodak, 2000). Esto también significa que los discursos determinan la realidad. Por supuesto, siempre a través de sujetos que intervienen activamente en sus contextos sociales como (co)productores y (co)agentes de los discursos y cambios de la realidad (Jäger, 2015).

Para Jäger, citado por Fairclough & Wodak (2000), los discursos son entonces modalidades de habla institucionalizadas y convencionalizadas, que tienen relación con el comportamiento y la dominación de los sujetos. El discurso es entendido como un flujo de texto o de habla que transcurre en el tiempo, entendiéndose además que cualquier discurso tiene raíces históricas, influye sobre el presente y determina el futuro. En los textos concretos se entretajan los distintos discursos (*diskursives Gewimmel*) y solo un análisis explícito del discurso puede desentrañar este caos.

Al mismo tiempo, esto implica que los discursos no poseen interés por el hecho de ser expresiones de la práctica social, sino por el de contribuir a determinados fines, a saber, el de ejercer el poder a todos los efectos. Y lo hacen así porque están institucionalizados y se hallan regulados, porque se encuentran vinculados a la acción. Los discursos (dominantes) pueden ser criticados y concebidos como objetos problemáticos. Esto se realiza a través de su análisis y de la revelación de sus contradicciones, de sus elementos no expresados, y del espectro de lo que, desde ellos, es posible decir y hacer, así como por medio de la exposición de los medios con los que ha de lograrse la aceptación de verdades cuya validez es meramente temporal. Nos referimos aquí a verdades asumidas, verdades que son presentadas como racionales, sensatas y fuera de toda duda. (Jäger, 2015, p. 88)

Si bien el término *crítico* está asociado a la Escuela de Frankfurt, el ACD no se limita a ser una réplica de la crítica cotidiana, pues este puede recurrir a teorías sociales y teorías del lenguaje, puede usar metodologías rigurosas para el análisis del lenguaje que no están por lo general al alcance de todos y cuenta, además, con elementos para llevar a cabo investigaciones sistemáticas en profundidad que exceden la experiencia común (Fairclough & Wodak, 2000). Fairclough & Wodak (2000) afirman que una lectura crítica implica una metodología sistemática y una

investigación a fondo del contexto que podría reducir la variedad de interpretaciones posibles. La heterogeneidad y la imprecisión del texto condensan contradicciones que solo se ponen de manifiesto con un análisis concienzudo que permita deconstruirlas y remitirlas a sus condiciones sociales, su ideología y sus relaciones de poder. Es precisamente en este punto donde la lectura crítica difiere de la lectura que hace una audiencia no crítica: tiene en cuenta sistemáticamente los sentidos inherentes, descansa sobre procedimientos científicos y exige necesariamente autorreflexión por parte de los investigadores.

La demostración de las restricciones o de la falta de restricciones en el espectro de lo que puede decirse es otro aspecto crítico del ACD. Este incluye los correspondientes espectros de lo que puede decirse en su gama cualitativa y en su acumulación, así como en todas las afirmaciones que se dicen o pueden decirse en una determinada sociedad y en un determinado momento. También incluye las estrategias con las que, por un lado, se amplía el espectro de lo que puede decirse, junto con las que, por otro, se restringen (Jäger, 2015).

A la lógica de nuestra investigación, los planes de desarrollo, como cualquier otro texto lingüístico, escrito o hablado, constituyen simultáneamente conjuntos de representaciones, imágenes y producción de subjetividades. Esta forma de comprender los planes, en el marco del ACD, está en línea con una teoría multifuncional del lenguaje y del texto, como lo encontramos en la lingüística sistémica. Según esta teoría, incluso las oraciones simples de un texto operan a un mismo tiempo en el plano *ideacional*, para construir e imaginar representaciones de la realidad; en el plano *interpersonal*, para construir relaciones sociales y producir subjetividades; y en el plano *textual*, para integrar las distintas partes de un texto en un todo coherente (Fairclough & Wodak, 2000). En este sentido, que los discursos presentes en políticas de gobierno ejercen el poder. Son en sí mismos un factor de poder, ya que son capaces de inducir comportamientos y de generar (otros) discursos (Jäger, 2015).

El diseño preciso del lenguaje constituye pues un factor crucial para el éxito del monopolio del discurso político. La creciente importancia del lenguaje en la vida social, como proceso de *tecnologización del discurso*, tiene como resultado un mayor grado de intervención consciente para controlar y moldear las prácticas en concordancia con los objetivos económicos, políticos e institucionales (Fairclough & Wodak, 2000). Un discurso representa una realidad propia que, relacionada con *la realidad real*, no es en modo alguno plena *representación*, un cúmulo de

distorsiones y de mentiras, sino que posee una realidad material propia, además de *nutrirse* de discursos pasados, así como de (otros) discursos coetáneos (Jäger, 2015).

En últimas, el cúmulo de símbolos colectivos que todos los miembros de una sociedad conocen se encuentran legibles en un repertorio de imágenes con el que visualizamos una completa representación de la realidad social, del paisaje político de la sociedad y, para los intereses de este estudio, de las imágenes de ser humano al modo de observación antropológica pedagógica. Es mediante este repertorio que podemos interpretar tales imágenes y gracias a las cuales realizamos interpretaciones. Esta caracterización de los discursos presentes en los planes de desarrollo significa, como objetos materiales, al mismo tiempo, que la teoría discursiva es una teoría estrictamente materialista y proyectiva. Los discursos también pueden ser considerados como un medio de producción de subjetividades desde comprensiones pasadas, presentes y futuras de lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir, precisamente, a través de la interiorización de discursos normativos. De esta forma, en modo alguno, son *mera ideología*, producen sujetos, y transmitidos por ellos a la población, producen realidades sociales (Jäger, 2015). Al operar como un «fluir de conocimiento» (Jäger, 2015, p. 90), y como el conjunto del conocimiento social acumulado en toda la historia, el discurso crea las condiciones para la formación de sujetos y la estructuración y configuración de las sociedades.

1.1. Principios teóricos-metodológicos para un análisis crítico del discurso desde el modo de observación antropológica en pedagogía¹⁴

En este apartado, nuestro objetivo es presentar tres de los cuatro principios del *modo de observación antropológico en pedagogía* y algunos de los principios del *Análisis Crítico del Discurso*, entendidos como derroteros teórico-metodológicos para la interpretación de las imágenes de ser humano en las apuestas de cultura ciudadana consignadas en los Planes de Desarrollo del municipio de Medellín de 1995 a 2019. Esta relación entre antropología pedagógica y ACD es posible en tanto, este último, es campo de conocimiento interdisciplinario, pues combina

¹⁴ Fairclough & Wodak (2000) esbozan ocho principios del Análisis Crítico del Discurso, de los cuales se excluyeron dos dada su poca productividad a nuestra empresa investigativa. De la misma manera, uno de los cuatro principios del modo de observación antropológico en pedagogía descritos por Bollnow (2005) fue excluido, también dada su poca utilidad pragmática para el análisis. Vale decir que no es que consideramos poco importantes estos principios a la lógica de estos modos de investigación social y cultural, sino a los propósitos de nuestra investigación.

perspectivas de diversas disciplinas en sus propios análisis y, además, se utiliza para complementar formas más habituales de análisis social y cultural (Fairclough & Wodak, 2000). Estos principios teórico-metodológicos dan cuenta de un trabajo pedagógico que permite el reconocimiento y la comprensión de un fenómeno que no ha sido observado hasta el momento. Entendemos que la cultura ciudadana, como fenómeno antropológico, puede ser estudiado a través de un proceso de descripción y análisis cauteloso. Lo interesante de esta manera de observar es que deviene en una herramienta para el estudio de la condición humana y de sus maneras de subjetivarse-encarnarse en cualquier contexto. Estos son:

El ACD se ocupa de los problemas sociales: El ACD no tiene en la mira el lenguaje o el uso del lenguaje en sí mismo ni por sí mismo, sino el carácter parcialmente lingüístico de los procesos y las estructuras sociales y culturales. Los cambios sociales y políticos en la sociedad contemporánea incluyen por lo general un elemento sustancial de cambio cultural e ideológico (Fairclough & Wodak, 2000). Para este trabajo, tales cambios culturales e ideológicos se sitúan, como proceso y problema social, en la cultura ciudadana y cómo esta pretende materializarse en los planes de desarrollo como documentos guías, a propósito de una regulación del ser humano en sociedad a través de imágenes antropológicas.

Las relaciones de poder como elementos discursivos: El ACD subraya el carácter fundamentalmente lingüístico y discursivo de las relaciones de poder en la sociedad contemporánea, ese carácter proviene en parte de cómo se ejercen y negocian estas relaciones al interior del discurso, incluidas también las subjetividades que se producen en este proceso. Este ejercer poder sobre el discurso también es una cuestión relativa a la capacidad para controlar y modificar las reglas de juego de las prácticas discursivas, incluidos, a nuestro interés, comportamientos deseados y no deseados, imágenes ideales y no ideales que tanto se regulan cómo estructuran en las lógicas internas del orden del discurso.

El discurso constituye a la sociedad y a la cultura: Solo podemos comprender la importancia del discurso en los procesos sociales y en las relaciones de poder contemporáneos si reconocemos que el discurso constituye a la sociedad y a la cultura, así como es constituido por ellas. Es decir, la relación es dialéctica. Esto implica que toda instancia de uso del lenguaje hace su propia contribución a la reproducción o a la transformación de la sociedad y la cultura, incluidas las relaciones de poder (Fairclough & Wodak, 2000). Esta relación dialéctica del hombre y la cultura, o sus producciones culturales en el sentido amplio, también puede ser comprendida, desde

el modo de observación antropológico en pedagogía, a través de los principios de *reducción antropológica* y *principio organón*. El primero de estos sostiene que, el ser humano es, sobre todas las cosas, un creador de cultura y que todas sus manifestaciones culturales son producción creadora de los seres humanos. En ese sentido, dichas creaciones no tienen una regularidad propia, independiente y al margen de los seres humanos mismos, y a las que, en consecuencia, estos tendrían que someterse (Runge, 2005). En la misma línea, pero fungiendo negativamente, *el principio organón*, señala que es también posible preguntar por lo que el ser humano es a partir de lo que el ser humano ha producido, es decir, a partir de la cultura. Es la idea de que el ser humano puede comprenderse o experimentar algo acerca de sí a partir de sus propias creaciones culturales (Runge, 2005).

El discurso es histórico: «No es posible la producción de un discurso sin contexto, así como no es posible su comprensión si no se toma en cuenta el contexto» (Fairclough & Wodak, 2000, p. 394). A este respecto, la lectura de las imágenes de ser humano implícitas o explícitas en las apuestas de cultura ciudadana de la ciudad de Medellín solo tienen sentido si tenemos en cuenta su utilización en una situación específica, si comprendemos las convenciones y reglas subyacentes, si reconocemos su inmersión en una cierta ideología y cultura y, lo que es aún más importante, si sabemos a qué elementos del pasado remiten estos discursos. Los discursos están siempre vinculados a otros discursos producidos con anterioridad y también a aquellos que se producen sincrónicamente y con posterioridad. (Fairclough & Wodak, 2000). Este principio nos acerca a una interpretación del conjunto de aspectos socioculturales e históricos que dictaminan, desde comprensiones pasadas, presentes y futuras, lo que el ser humano debe ser.

El vínculo entre el texto y la sociedad es mediado: El análisis crítico del discurso está bastante relacionado con el hecho de establecer nexos entre estructuras y procesos sociales y culturales, por un lado, y con las propiedades del texto, por el otro. Pero estos nexos son bastante complejos y es mejor pensarlos como vínculos indirectos o «mediados» en lugar de directos (Fairclough & Wodak, 2000). Un modo de ver la mediación es considerar que el vínculo entre los planes de desarrollo, en tanto texto, y la sociedad no está necesariamente signada por una relación causal, donde lo que se dictamina en un documento A, se refleja en sujeto tipo B.

El análisis del discurso es interpretativo y explicativo: El mismo discurso puede interpretarse de maneras muy distintas, según quién lo escuche y según la cantidad de información contextual incluida (Fairclough & Wodak, 2000). Esta condición solo puede ser desentrañada por

el ACD, al tiempo que está estrechamente relacionada con el *principio de la pregunta abierta*. Éste último hace referencia a la *infundamentabilidad* del ser humano y a la imposibilidad, por tanto, de dar una imagen definitiva de él, pues, si bien el ser humano puede comprenderse, organizarse y organizar el mundo a partir de sus propias representaciones y comprensiones, éstas no son definitivas y se ven abocadas a ser resignificadas constantemente (Runge, 2005).

1.2. Procedimiento metódico

El procedimiento metódico que a continuación se describe se trata del intento de operacionalizar el Análisis Crítico del Discurso como campo de conocimiento productivo. El ejercicio se centra en un trato de los textos (fuentes) que posibilite el análisis sistemático de los discursos implícitos o explícitos en las apuestas de cultura ciudadana de la ciudad de Medellín que producen imágenes y contraimágenes de ser humano. Dicho procedimiento, que retoma algunos elementos desarrollados por Keller (2013), Jäger (2015) y Fairclough (2015), cubre cuatro etapas, a saber: *formación del corpus, análisis contextual, análisis temático e interpretación crítica sobre el análisis*.

1.2.1. Formación del corpus.

El ACD comienza con la determinación del discurso por investigar, esto significa que la formación del corpus y el planteamiento del problema se encuentran estrechamente vinculados entre sí y con ello se establece el material empírico que se debe analizar. En el nivel analítico, el corpus debe ser explicativamente rico porque permite las primeras conclusiones sobre el estatus del complejo de saber relacionado con él. Se sobreentiende que la delimitación del tema y la selección del corpus no resultan sin hipótesis y sin saberes previos: la observación orientada por hipótesis da informaciones sobre los textos y enunciados por elegir. A partir de esto, se delimita un corpus concreto mediante una recopilación, ordenación y sopesamiento de su representatividad sobre el discurso, disponibilidad del material en una cantidad suficiente y la extensión de una manera seriada durante un cierto espacio de tiempo. Para el caso concreto de ACD de las imágenes y contraimágenes de ser humano que están presentes en las apuestas de cultura ciudadana de la

ciudad de Medellín en los Planes de Desarrollo de 1995-2019, el corpus textual seleccionado es el siguiente:

Tabla 3
Corpus textual.

PERIODO	ALCALDE	COMPONENTE
1995-1997	Sergio Naranjo Pérez	PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 1995-1997
1998-2000	Juan Gómez Martínez	POR UNA MEDELLÍN MÁS HUMANA
		MEDELLÍN COMPETITIVA
2001-2003	Luis Pérez Gutiérrez	<i>Línea Estratégica 1. La revolución de la cultura ciudadana.</i> Temas: Formar el nuevo ciudadano, Convivencia y seguridad, Participación: Vital para una nueva sociedad, La revolución de la educación, La cultura al alcance de todos.
		MEDELLÍN, COMPROMISO DE TODA LA CIUDADANÍA
2004-2007	Sergio Fajardo Valderrama	<i>Línea Estratégica 1. Medellín Gobernable y Participativa</i> - Componente Cultura Ciudadana. - Componente Organización y Participación Ciudadana. - Componente Seguridad y Convivencia.
		MEDELLÍN ES SOLIDARIA Y COMPETITIVA
2008-2011	Alonso Salazar Jaramillo	<i>Línea Estratégica 6. Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana</i> - Componente: Cultura Ciudadana
		MEDELLÍN UN HOGAR PARA LA VIDA
2012-2015	Aníbal Gaviria Correa	<i>Línea Estratégica 1. Ciudad que respeta, valora y protege la Vida.</i> - Componente 3: Arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia
		MEDELLÍN CUENTA CON VOS
2016-2019	Federico Gutiérrez Zuluaga	<i>Dimensión Transversal: Creemos en la Confianza Ciudadana.</i> - Reto: Cultura Medellín.

1.2.2. Análisis contextual.

Atiende entre otros al principio teórico-metodológico que propone que *el discurso es histórico*. El ACD evita presuponer la preeminencia bien sea del texto o del contexto en el que el discurso se produce. Ambos aspectos se deberían considerar en lo posible de una forma equilibrada, de manera que la situación de acción, de habla o de escritura no se reduzca a un solo elemento del texto. Los textos forman la base de partida de la que se investiga cómo se construyen las condiciones de enmarcamiento, cómo se producen las relaciones sociales y cómo resultan los significados. El análisis contextual es un factor esencial ya que el colocamiento del análisis textual

en elementos contextuales permite decir enunciados significativos sobre el contenido, tendencias y cambios de los discursos. Dentro del análisis contextual existen cuatro niveles:

- Contexto situacional (¿cuándo y dónde?).
- Contexto de mediación (¿En qué medio están los textos presentes?).
- Contexto institucional (¿En qué marco institucional se origina un texto?).
- Contexto histórico (¿Cómo era la situación política, económica, cultural, social?).

1.2.3. Análisis temático.

Meyer (2015), citando a Siegfried Jäger, afirma que la realización de un ACD supone tanto un *análisis estructural*, más orientado al contenido, como un *análisis fino*, más orientado al lenguaje. Se trata de un análisis temático donde es necesario proceder, en primer lugar, con una caracterización de los medios y los temas generales y, en segundo lugar, a través de una lectura analítica a partir de la cual se descompone y distribuye el texto en temas y subtemas y se profundiza en la organización esquemática y explicativa en relación con las propiedades y dimensiones que surjan en torno a la regulación de lo humano. Hay que recordar que el análisis temático es organizar con un concepto o enunciado unos fenómenos que tienen algo en común, es decir, consiste en vincular los subtemas en torno a un concepto explicativo central o tesis.

Dependiendo del apartado textual estudiado, el análisis temático procederá, ya sea línea por línea o acudiendo a los párrafos que den cuenta de las ideas centrales. En este proceso, se identifican:

- El tipo y la forma de la argumentación.
- Estrategias de argumentación.
- La lógica intrínseca y la composición de los textos.
- Las implicaciones y las insinuaciones que, de un modo u otro, puedan haberse expresado tácitamente.
- El simbolismo colectivo, o «figuratividad», el simbolismo, el uso de metáforas, etcétera, presentes en el lenguaje y en los contextos gráficos (estadísticas, fotografías, imágenes, caricaturas, etcétera).

- Los giros, refranes, tópicos, vocabulario y estilo utilizados.
- Los actores (personas, estructura pronominal).
- Las referencias, citas o paráfrasis, por ejemplo, a la ciencia (o las ciencias), literatura, las artes, periodismo.
- Pormenores relacionados con las fuentes de conocimiento, etc. (Meyer, 2015, p. 70)

1.2.4. Interpretación crítica sobre el análisis.

Se busca decir algo otro a partir de la interpretación crítica y, al mismo tiempo, volver a las preguntas de la investigación y al problema que se investiga, siendo el momento propiamente teórico de la investigación. Este proceso implica resumir y representar los datos, descubrir sus conexiones, relacionar aquellos obtenidos mediante el análisis crítico del discurso con otros materiales documentales en diferentes niveles y dimensiones difíciles de separar: el autor o creador, los contextos temporal, espacial, social, histórico, político y económico. Para el análisis y la interpretación nos moveremos en las comprensiones pasadas, presentes y futuras sobre lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos que generen, entre otras cosas, sentido de pertenencia, contribuyan a la convivencia urbana, fomenten el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en el marco de la legalidad.

En esta etapa se pretende mostrar que los discursos presentes en políticas de gobierno sobre cultura ciudadana son en sí mismos un factor de poder, ya que son capaces de cambiar comportamientos, producir subjetividades y generar (otros) discursos (Jäger, 2015). Podemos establecer mediante la crítica que el discurso gubernamental genera intrínsecamente un abanico de problemas de gran calado y que el discurso es también ideológico en la medida en que contribuye a mantener unas particulares relaciones de poder y de dominación. Esta cuestión podría consistir en mostrar las contradicciones, o las lagunas, o los fallos existentes al interior del discurso, o podría consistir en mostrar la diferencia y la resistencia.

1.2.5. Notas metodológicas.

De acuerdo con el procedimiento metódico, para la realización de esta investigación se tuvieron en cuenta las siguientes precisiones:

En los Planes de Desarrollo donde la cultura ciudadana aparece explícitamente, la lectura se limitó a los apartados propios de la línea estratégica, dimensión estratégica, componente, reto, programa o proyecto. Del mismo modo, se rastreó en el resto del documento las temáticas relacionadas donde se hace la simple mención a la cultura ciudadana.

En los Planes de Desarrollo donde la cultura ciudadana no hace parte de un línea estratégica, dimensión estratégica, componente, reto, programa o proyecto, la forma en la que se (re)construyeron las ideas dispersas sobre nuestro objeto de investigación fue identificando cuándo en el discurso se pretendía: 1) modificar comportamientos individuales y colectivos que riñen con la convivencia y la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, las campañas educativas y el rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con la institucionalidad. 2) Construir colectivamente una imagen compartida de ciudad (actual y futura) y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confieran identidad ciudadana y colectiva. 3) Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar identidad colectiva. 4) Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía (Londoño, 2009).

Una limitación de este trabajo fue la imposibilidad de revisar las responsabilidades que se le endilgan a la Secretaría de Cultura Ciudadana a lo largo de los Planes de Desarrollo, donde no solo se le asignan tareas en lo que se refiere a la cultura ciudadana como apuesta. Esto podría tener una concepción implícita de lo que se entiende por cultura ciudadana en cada Plan.

Dada la cantidad de regulaciones explícitas e implícitas sobre lo humano que se dirigen a grupos poblacionales diversos o funcionarios públicos, lo que nos interesa es abordar la cultura ciudadana dirigida a la ciudadanía en general, esto es, las regulaciones sobre lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos presentes en los Planes de Desarrollo de 1995 a 2019.

1.3. Instrumento: ficha de contenido.

La finalidad de esta ficha como elemento de registro y sistematización de la información es ordenar y clasificar el gran volumen de datos para proceder a categorizar y sintetizar los datos. La ficha que seguiremos para el análisis contiene los siguientes elementos: *Tema*, donde se precisa si el texto responde a pensar, hacer, valorar, expresar, sentir o percibir. *Número de ficha* y *bibliografía* son apartados que permiten, como ya dijimos, la organización de las mismas fichas. La siguiente sección se dispone para la *cita* en cuestión. *Subtemas* permite precisar aún más la unidad de texto seleccionada y su posible relación con otras fichas. *Relación con imagen de ser humano* permite elaborar escrituralmente, y en relación con los temas o subtemas, qué elementos del análisis crítico del discurso predicen sobre las imágenes de ser humano. Por último, *memo analítico* se refiere a un procedimiento de recogida de *insights* (reflexiones críticas sobre el proceso de investigación, e inferencias analíticas a partir de los datos). Los memos son hitos analíticos que guían decisiones metodológicas de forma teórica y proveen reflexiones de carácter más profundo.

Tabla 4
Ficha de Contenido.

Tema		N°	1
Bibliografía			
Párr. — Pág. «»	Subtemas		
Relación con imagen de ser humano			
Memo Analítico			

Parte II. (Des)entendimientos analíticos, o por qué la cultura ciudadana “no es lo que parece”

Capítulo IV. A vuelo de pájaro: una mirada descriptiva a los Planes de Desarrollo

El siguiente apartado tiene por objetivo dar al lector una visión general, pero sobre todo descriptiva de cada Plan de Desarrollo del periodo estudiado siguiendo algunos aspectos que nos permiten mantener una narrativa común en cada uno de ellos. Estos aspectos son: las ideas centrales de cada documento, su estructura textual, los planteamientos y posiciones a propósito de la idea de *desarrollo*, los actores involucrados en la elaboración y ejecución de la propuesta, su evaluación con los respectivos indicadores, cuando se hagan presentes, y otros elementos que entendemos como recurrencias y diferenciaciones entre ellos. Al final de los apartados, se realizará un breve comentario sobre la vida política de cada mandatario, dando prevalencia a su periodo como alcalde de la ciudad. Adicionalmente, en cada uno de los apartados se precisa en qué lugar del cuerpo del respectivo Plan de Desarrollo se encuentran concentradas o dispersas, en su defecto, las ideas y planteamientos sobre la cultura ciudadana. Esta anotación es importante, tanto por el devenir del concepto y su conceptualización a través de la sucesión de planes, como por la operacionalización que sufre este cuando se pretende materializar en cada uno de los documentos. El espectro en el cual se podría localizar la cultura ciudadana en los planes de desarrollo pasa por las líneas estratégicas, las dimensiones estratégicas, los componentes o los programas y proyectos.

1. Sergio Naranjo Pérez, el comienzo de una indagación por la ciudad 1995-1997

El Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997 (Acuerdo 19, 1995) se orienta a la construcción proyectiva de una ciudad *deseable y posible*, partiendo del reconocimiento de un panorama económico y político mundial, inclusive por encima de la misma valoración de las condiciones locales. Es decir, la definición de las estrategias para el corto, mediano y largo plazo se toman sobre la base de una innegable globalización e internacionalización de la economía, con el propósito de entrar a competir en el mercado mundial.

En lógica del plan, de aquí nace la ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la modernización económica y tecnológica y la productividad urbana que favorezcan la iniciativa privada y la realización de las actividades empresariales, lo

cual también requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y del medio ambiente, además de un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización, la democracia participativa y el liderazgo compartido.

En este *mirar hacia el futuro*, en el plan se reconoce la necesidad de realizar grandes esfuerzos para atender lo relacionado con la seguridad, el empleo y la inversión social, especialmente en educación, ya que la acción de la administración municipal no puede limitarse a una política asistencialista en educación, salud, vivienda, deporte y recreación. Parte de estos grandes esfuerzos precisan del trabajo mancomunado de diversas y hasta disímiles instituciones, como las comunitarias, privadas o estatales. Los actores que se hacen explícitamente presentes en el Plan son la administración municipal; el Gobierno Nacional y sus organismos de seguridad y de inteligencia, el Ejército y la Policía Nacional; la Fiscalía, la Rama Judicial del Estado, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Personería; además de la escuela, la iglesia, las ONG, los empresarios, los gremios, las universidades, los medios de comunicación y la comunidad en general.

Siguiendo esas prioridades, el Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997 define como lineamientos generales de política:

- Buscar la seguridad y la convivencia ciudadana atacando las manifestaciones concretas del delito, así como también las causas objetivas de marginalidad y pobreza que propician la inseguridad y la violencia por parte de los *menores infractores*, los *jóvenes* y los *indigentes*, como principales grupos problemáticos. Este interés en la seguridad y la convivencia ciudadana no necesariamente aparece como un interés por la ciudad como espacio de coexistencia, sino por el mantenimiento de un *clima de estabilidad* que atraiga la inversión privada a la ciudad.

- En lo que respecta a la educación, centrada en la escuela y la familia, se entiende como un medio y un fin en sí misma; se busca alcanzar el desarrollo económico, social, político y cultural de la ciudad al tiempo que se mejora la productividad, el ingreso familiar y, en consecuencia, la calidad de vida.

- La construcción, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura urbana, buscando la recuperación, aprovechamiento y resignificación del espacio público.

Estas líneas son la base para la modernización económica de la ciudad, consolidando así

una urbe internacional, competitiva, pacífica y conviviente. De manera explícita, la cultura ciudadana en este Plan de Desarrollo aparece en las campañas educativas que buscan mitigar la accidentalidad vial en la ciudad, pertenecientes a la línea de *desarrollo físicoespacial, medio ambiente y productividad urbana*. En el resto del documento, aparece de manera atomizada y en los asuntos relacionados con la memoria cultural, la civilidad y la cultura, el espacio público, y la represión del delito y la violencia.

Este Plan de Desarrollo fue elaborado en la administración del Alcalde Sergio Gabriel Naranjo Pérez (Medellín, 15 de noviembre de 1944). Es un político colombiano del Partido Conservador que, además de ser mandatario de la ciudad, se desempeñó como concejal de Medellín y de embajador de Colombia en Malasia, Tailandia, Vietnam y Timor del Este, presidente de la Federación Nacional de Municipios de Colombia y Rector de la UNALA de 2008 a 2010. Es economista, experto en planeación urbana, especialista en formulación y evaluación de proyectos de inversión. Ha postulado tres veces para volver a subir a la alcaldía de Medellín y en la última quedó en tercer lugar después de Alonso Salazar y Luis Pérez Gutiérrez (Academic, 2022c).

2. Juan Gómez Martínez, por una Medellín más humana 1998-2000

El Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000, *Por una Medellín más Humana* (Acuerdo 14, 1998), comienza destacando cómo, en los últimos años, la ciudad ha tenido avances significativos en muchos aspectos antes desatendidos, algunos de ellos vitales como las obras de infraestructura, el mantenimiento y la expansión del sistema vial, la disponibilidad de servicios públicos de alta calidad y sostenida eficiencia, entre otros; sin embargo, también se señala que, a pesar de estos inmensos esfuerzos por parte de la Alcaldía local, persisten aún grandes problemas relacionados con la violencia, la inequidad y la pobreza. *Ad portas* de un nuevo milenio, en donde la competitividad global no solo se determina por el mero afianzamiento económico, la ciudad debe encarar y solventar con inmediata prontitud sus problemáticas, ello si es que se plantea posibilidades virtuales de competir en un mundo cada vez más globalizado. La ciudad dista mucho de lo que fue deseado debido a la lograda imagen que se tenía de esta en el exterior, que como menciona el plan, es la de la violencia y la del narcotráfico.

La ciudad es leída, como antesala a la propuesta del Plan, desde la alarmante óptica de la posguerra, pues aún se vivenciaban las secuelas de la violencia lastrada por el narcotráfico,

manteniendo incluso algunas expresiones propias de la idiosincrasia de la guerra. Al igual que en el resto del país, esto exigió de los gobiernos políticas claras de reconstrucción del tejido de la ciudad, no solo económico, sino especialmente social. El plan estresa la necesidad de generar nuevas alternativas de vida para todos los sectores de la sociedad, para toda la ciudadanía.

En este contexto, aprehendido desde la complejidad, el Plan *Por una Medellín más Humana* busca entender que la ciudad, como territorio de convergencia entre lo global y lo local, solo se hace factible en un marco proyectivo, en el plan de un *proyecto de futuro* que posibilite el equilibrio entre la competitividad, como la capacidad de la ciudad de insertarse en los ritmos de la economía mundial y entre la cohesión social, entendida como condición fundamental del empleo, la vivienda, del acceso a los servicios básicos, la participación ciudadana y la integración cultural. La construcción de este proyecto se materializa en el Plan y su amplio proceso participativo, donde la ciudad pretende avanzar en un proceso de definiciones alrededor de su futuro en la perspectiva del próximo siglo.

Esta inminente globalización propone al Plan desafíos de gran magnitud, desafíos, sobre todo, a las políticas urbanas y a la construcción de ciudadanía. Por un lado, aprovechando las oportunidades que genera el nuevo esquema de relaciones económicas para competir en un mundo en el que las ciudades adquieren un papel cada vez más protagónico. Por otro lado, para mitigar los efectos desestructurantes y segregadores que este mismo proceso acarrea consigo, en especial, sobre las actividades productivas tradicionales, que entran en crisis para dar paso a actividades de mayor valor agregado; sobre los grupos de la población que resultan excluidos de los nuevos procesos intensivos en mano de obra calificada; y sobre los grandes espacios urbanos cuyas actividades declinan y se deterioran con relación a las nuevas áreas especializadas.

Los centros urbanos se constituyen para el Plan como espacios propicios para la inserción del país a la comunidad internacional, debido a la pluralidad de actividades que albergan. Por la densidad de relaciones que se entretienen a su interior, bajo un esquema muy claro de competitividad, donde la cohesión social, la seguridad, la estabilidad en las reglas de juego, la gobernabilidad, los aspectos culturales y ambientales hacen parte de ese desarrollo integral que permite al grueso de la ciudadanía integrarse eficientemente a la red mundial.

El Plan de Desarrollo 1998-2000 *Por una ciudad más humana* se fundamenta en los siguientes principios: Integración Social; Desarrollo Sostenible; Ciudad Educadora; Descentralización y Participación Ciudadana; Cooperación Pública, Privada y Comunitaria; y Paz

y Convivencia. En adición, el proyecto se estructura con base en cinco objetivos estratégicos. Estos son: Paz y la Integración Social; Desarrollo Social y Calidad de Vida; Espacio Público y la Ciudad; Desarrollo Económico y la Competitividad; y Desarrollo Organizacional y la Participación. En este plan, se hace alusión explícita a la cultura ciudadana como un elemento importante en lo que respecta al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre; elementos que se encuentran concentrados en el objetivo estratégico 2, a propósito del desarrollo social y la calidad de vida. De la misma manera, aparece también en lo concerniente a las temáticas educación y cultura, y en todo lo relacionado a la convivencia, la vida barrial y el espacio público.

Mediante el concurso de la cooperación pública, privada y comunitaria local, pero también con los esfuerzos del gobierno nacional y de la cooperación internacional, la Alcaldía se propuso el cumplimiento de las acciones propuestas en el Plan de Desarrollo para el trienio 1998-2000. El desarrollo social y económico de la ciudad fue ideado con el esfuerzo mancomunado de los diferentes actores que habitan la ciudad, los empresarios, las organizaciones comunitarias, las ONG's y el Estado como generador y propiciador de acuerdos y consensos en la construcción de alianzas público-privadas y comunitarias para el desarrollo.

Juan Pablo Gómez Martínez, mandatario responsable de la dirección de la ciudad durante el periodo abordado, es un político colombiano (Medellín, 18 de agosto de 1934). Estudió ingeniería eléctrica en la Universidad Pontificia Bolivariana, si bien luego se graduó también como periodista. Fue profesor universitario, tanto de ingeniería como de comunicación. Se vinculó al Partido Conservador siendo concejal de Medellín en los años 70 y senador de la República en el periodo 1974-1978; adquirió notoriedad como director del diario El Colombiano, propiedad de su familia. En 1988 es elegido Alcalde de Medellín, convirtiéndose en el primero en llegar al cargo por voto popular, su periodo finalizó en 1990. En 1991 hizo parte de la Asamblea Nacional Constituyente y en 1992 fue elegido Gobernador de Antioquia, también el primero en ser elegido por voto popular para este cargo. En 1994 es nombrado Ministro de Transporte y Obras Públicas, como cuota conservadora en el gobierno liberal, cargo que ejerce hasta 1996 cuando es designado por el Presidente Ernesto Samper como Embajador ante las Naciones Unidas. En 2002 es elegido senador, representando a su movimiento regional «Fuerza Progresista del Coraje», parte del Partido Conservador, y cuyo liderazgo compartía con Fabio Valencia Cossio. En 2006 rechaza presentarse a la reelección y es designado por el reelecto Presidente Álvaro Uribe Vélez como

Embajador ante la Santa Sede. Desde el 2006 es el embajador de Colombia ante el Vaticano (Academic, 2022a).

3. Luis Pérez Gutiérrez, Medellín Competitiva 2001-2003

El Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, *Medellín Competitiva* (Acuerdo 12, 2001), persigue la consolidación de una ciudad justa, participativa, equitativa tanto en lo social, como en el uso del espacio público. El documento busca, entonces, reconocer en la población medellinense el mayor potencial de desarrollo para redefinir su competitividad en un contexto cada vez más globalizado y basado en la producción de conocimiento. La búsqueda de la Justicia Social abre oportunidades y garantías al bienestar colectivo e individual, bienestar para la ciudadanía en general. El norte del Plan está en la formación de sujetos de derechos y deberes, ciudadanos comprometidos con la reconstrucción del tejido y el equilibrio social; su finalidad es lograr una ciudad que sea amada, respetada y defendida por todos. La formulación de este documento se realizó bajo la directriz de una amplia participación ciudadana, a través de Juntas Administradoras Locales, Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, Juntas de Acción Comunal, grupos étnicos e instituciones que representaban, además, la sociedad civil: el Consejo Municipal de Planeación, el Concejo de Medellín, las ONGs de la ciudad, el sector público y privado, las agremiaciones y las Universidades.

Un eje articulador del Plan y sus tres líneas estratégicas, como idea recurrente y directiva, es la de desarrollo. Esta se configura como la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida. Ello implicaría la no afectación de los ecosistemas, la distribución más equitativa de los recursos y, preponderantemente, el respeto de los derechos humanos. Se trataría de promover relaciones más equitativas entre las personas y privilegiar lo social sobre lo económico.

Este plan de desarrollo, que se propone desde la Administración de Luis Pérez Gutiérrez para el trienio 2001-2003, se estructura alrededor de tres líneas fundamentales: *La Revolución de la Cultura Ciudadana, Medellín Competitiva y Primero el Espacio Público*.

La primera línea, *La Revolución de la Cultura Ciudadana*, se plantea desde el pacto entre el Estado y la ciudadanía, en donde todos los ciudadanos, sin excepción, asuman la responsabilidad de hacer de la ciudad un lugar donde se acaten las normas básicas de convivencia, donde se reconozca y se ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes. Propendiendo

por una buena y completa educación tradicional, la cultura ciudadana busca potenciar la llamada *educación callejera*, los escenarios públicos, los museos, los medios masivos de comunicación, el buen ejemplo y el aprendizaje del perdón. Esta línea apunta, entonces, a formar un ciudadano gestor, competitivo y participante de la construcción social de la ciudad y del país en el espacio público; un ciudadano preparado para gestionar sus derechos frente al Estado.

La segunda línea, *Medellín Competitiva*, procura el alcance de índices que signifiquen progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo digno.

Por último, la línea *Primero el Espacio Público* busca reconocer el espacio de ciudad como el escenario de experiencias, intercambios e integración colectiva, en la expresión de las diversas manifestaciones sociales. El espacio público es el eje estructurante de la ciudad y de la ciudadanía, deviene un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental.

Entonces, el Plan busca materializar en las alianzas con los empresarios gobernar con y desde la dirigencia comunitaria elegida por voto popular, representada por el Concejo Municipal y los ediles de las Juntas Administradoras Locales. El alcance geográfico del Plan consideró la jurisdicción del Municipio de Medellín, pero este alcance supera los límites de su territorio en algunos casos. Dado su carácter de Región Metropolitana, el desarrollo se logra mediante la ejecución de proyectos que tienen impactos que superan el ámbito municipal.

Luis Pérez Gutiérrez (Cañasgordas, 30 de noviembre de 1951), líder de la administración *Medellín Competitiva*, es un político colombiano. Ingeniero Industrial de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional, Máster en Matemáticas de la misma institución y tiene estudios de PhD en la Universidad del Estado de Míchigan, Estados Unidos. Pérez Gutiérrez ha sido gerente de la Beneficencia de Antioquia y de Quanta Telecomunicaciones (Academic, 2022b). Fue alcalde de Medellín entre 2001 y 2004, avalado por el Partido Liberal. Fue rector de la Universidad de Antioquia a principios de los años noventa, hasta que inició su período como gobernador el conservador Juan Gómez Martínez. En 1993 fue nombrado director del ICFES por César Gaviria; aunque renunció a la dirección para buscar espacios políticos locales, terminó como Secretario de Educación del alcalde Sergio Naranjo. Antes, fue director de Planeación (Academic, 2022b). En

1997 fue el candidato oficial del Partido Liberal a la Alcaldía de Medellín, pero perdió contra Juan Gómez Martínez. En 2000 ganó una consulta contra Édgar Gutiérrez y, con el apoyo de todos los grupos liberales, derrotó a Sergio Naranjo (La Silla Vacía, 2021d). Durante su mandato también se realizó la debatida Operación Orión, bajo el mando del general Mario Montoya, en la que el Ejército ocupó la Comuna 13 para desalojar a paramilitares y milicias guerrilleras. Luis Pérez se volvió a lanzar a la alcaldía en 2011. A pesar de que contaba con el apoyo del entonces presidente Uribe y con recursos propios provenientes de sus negocios de parcelación y construcción, perdió frente a Alonso Salazar, quien contaba con el aval de la ASI, el apoyo del popular alcalde Sergio Fajardo, del ala liberal de Aníbal Gaviria y de una pequeña disidencia conservadora (La Silla Vacía, 2021d).

4. Sergio Fajardo Valderrama, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007

El Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía* (Acuerdo 03, 2004), centra su discurso alrededor de la promoción del Desarrollo Humano Integral para el conjunto de los habitantes de la ciudad de Medellín, es decir, en el fomento y la potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de esos ciudadanos y ciudadanas. La remoción y superación de obstáculos como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad, se hacen fundamentales para el logro de este objetivo superior que es el DHI. El eje del Plan es el ser humano y su bienestar, no el simple crecimiento económico.

Una novedad que se adiciona a este Plan de Desarrollo es la incorporación de la evaluación por indicadores de gestión como forma de seguimiento de la puesta en marcha de las Líneas Estratégicas. Se verifica que los propósitos que se han formulado en función del desarrollo humano y el mejoramiento en las condiciones de vida se concreten en acciones y resultados claros y medibles. Estos son: índices de Desarrollo Humano -IDH- y de Calidad de Vida -ICV-. Este Plan se preocupa, entonces, por contar con ambos elementos a lo largo de las cinco líneas estratégicas que lo componen, con el fin de abordar de manera simultánea los componentes básicos necesarios para una adecuada gestión del desarrollo.

La primera Línea, *Medellín Gobernable y Participativa*, busca fortalecer las relaciones de solidaridad, de vigorizar una cultura de la convivencia, de crear más sociedad, en el sentido de alcanzar una conciencia clara de las responsabilidades de los individuos y de los grupos sociales, lo que implica impulsar procesos políticos que garanticen la gobernabilidad. Por ello, al interior de esta línea también se encuentra el Componente de Cultura Ciudadana que, complementado por temas tributarios, ambientales, recreación y deporte y arte y cultura, compone el espectro amplio de la cultura ciudadana.

La segunda Línea, *Medellín Social e Incluyente*, se encamina a crear las condiciones para que todos los habitantes de la ciudad, especialmente quienes están en mayores condiciones de desprotección y vulnerabilidad, como la población infantil y las familias en condición de desplazamiento, puedan acceder a los servicios educativos pertinentes y de calidad, así como a la prevención y atención en salud.

La tercera Línea, *Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano*, propone que el territorio, en sus dimensiones de espacio público y de vivienda, constituya un hábitat que dignifique a quienes desarrollan su vida diaria en él.

La cuarta Línea, *Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria*, hace referencia a la necesidad de recuperar el espíritu emprendedor y la capacidad de generar riqueza con el trabajo productivo, asunto resaltado en el plan como una importante impronta cultural de los antioqueños. Esto implica una organización productiva eficiente, dinámica y competitiva, que exige un cambio de actitudes y de comportamientos para crear una sociedad innovadora en el marco de la economía global.

La quinta Línea, *Medellín Integrada con la Región y con el Mundo*, se refiere a la importancia de proyectar internacionalmente a la ciudad para que, desde una perspectiva integral, se articulen los procesos económicos, sociales, políticos y culturales. El objetivo es pensar el desarrollo regional en la perspectiva de Antioquia y Medellín trabajando conjuntamente, ampliando las oportunidades de inserción de la región en el contexto internacional.

En últimas, el Plan busca convocar a las diferentes organizaciones, instituciones, agremiaciones, fundaciones, asociaciones, empresas, etc., en torno a los procesos de planeación estratégica de la ciudad, así como al desarrollo de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo.

Sergio Fajardo Valderrama (Medellín, 19 de junio de 1956), quien encabeza la propuesta de *Medellín compromiso de toda ciudadanía*, es un político y matemático colombiano con maestría y Ph. D. en Matemáticas de la Universidad de los Andes y de la Universidad de Wisconsin-Madison, Estados Unidos. En el año 2002 fue subdirector del periódico El Colombiano de Medellín. Entró al mundo de la política en el año 2000. En 2003 decidió lanzarse de nuevo a la alcaldía de Medellín, esta vez avalado por la Alianza Social Indígena y con el apoyo de los mismos grupos de intelectuales, artistas y empresarios del 2000. Su experiencia previa como candidato y el apoyo de líderes como Enrique Peñalosa y de políticos como Rafael Pardo, Oscar Iván Zuluaga, Antonio Navarro y Gina Parody hicieron que la suya fuera la aspiración más sólida de los independientes. La suma de todos estos apoyos llevaron a Fajardo a la victoria. Con casi 210 mil votos, obtuvo más del doble de su contendor, el conservador Sergio Naranjo. Alcalde de Medellín en el periodo 2004-2007. Fajardo entró de manera definitiva al Partido Verde en noviembre de 2010 y, por este partido, se lanzó en 2011 a la Gobernación de Antioquia. Realizó una alianza con Aníbal Gaviria, candidato del Partido Liberal a la Alcaldía de Medellín, llamada Alianza Medellín-Antioquia, AMA¹⁵ (La Silla Vacía, 2022b). Antes fue la fórmula vicepresidencial de Antanas Mockus en su candidatura a la Presidencia para el periodo 2010-2014 y fue gobernador de Antioquia entre 2012 y diciembre de 2015. Fue candidato a la presidencia de Colombia por el movimiento «Compromiso Ciudadano» en el año 2010 (OAS, s.f.).

5. Alonso Salazar Jaramillo, Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011

En el Plan de Desarrollo 2008-2011, *Medellín es solidaria y competitiva* (Acuerdo 16, 2008), el Desarrollo Humano Integral (DHI) sigue constituyéndose como el fin último y superior que persigue el conjunto total de acciones propuestas a lo largo del documento. Este es el fundamento que permite continuar el camino que se ha venido trazando para la ciudad y la ciudadanía desde el Plan anterior puesto que, a los ojos de Salazar, esta búsqueda por el DHI debe

¹⁵ Aníbal Gaviria, en el Plan de Desarrollo 2012-2015, afirma que un elemento inédito de su proyecto político se traduce en la Alianza Medellín-Antioquia. La Alianza «es el reconocimiento de que la ciudad y el departamento, bajo el liderazgo de Aníbal Gaviria y Sergio Fajardo, acompañados de sus equipos de trabajo y de un gran número de personas e instituciones, pueden recorrer caminos comunes hacia grandes proyectos que realicen los sueños de la ciudadanía. Con unos principios claros, una actuación coherente y una clara vocación de servicio, fuerzas políticas y ciudadanas como las que ellos encabezan abrirán espacios de cooperación y construcción conjunta para bien de la comunidad en general» (Acuerdo 07, 2012, p. 19).

ser persistente y sostenida en el tiempo. Siguiendo este propósito superior, el Plan de Desarrollo se estructura en una perspectiva tridimensional: el respeto y la promoción de los Derechos Humanos; el reconocimiento de grupos poblacionales diversos que constituyen la riqueza de una sociedad, y los territorios con características y aportes diferenciales al desarrollo.

Para el mandatario, gobernar una ciudad con este enfoque, de cara al presente y el futuro, requiere una organización moderna, capaz de orientar estratégicamente la institucionalidad, de integrar de manera proactiva y responsable la administración central y descentralizada. Además, de gestionar de manera creativa y eficiente su capital humano, técnico y financiero y de dinamizar la interacción con los diferentes niveles territoriales públicos y privados. Así como, el desarrollo de un ejercicio de gobierno eficiente y competente para asumir los retos de la globalización.

Al igual que en el Plan de Desarrollo Medellín 2004-2007, los procesos de evaluación y seguimiento al Plan se dan a través de la formulación de indicadores de resultados intermedios. El Índice de Desarrollo Humano Integral sigue siendo un indicador de referencia, al igual que el Índice de Calidad de Vida; ambos buscan complementarse con los indicadores de resultado intermedios que permiten conocer cómo avanza la ciudad en esta perspectiva.

Una adición a este Plan es que contempla sus objetivos, programas y proyectos desde una concepción multidimensional del desarrollo, lo que significa trascender la actuación sectorial del Estado, al proponer nuevos modelos de gestión y relacionamiento con la ciudadanía como agentes corresponsables de su propio desarrollo. El Plan tiene en consideración otras dimensiones del desarrollo como son la inclusión social, política, económica y cultural; la garantía y promoción de los Derechos Humanos, la participación, la seguridad ciudadana y la convivencia, la sostenibilidad, la potenciación de capacidades y habilidades, la pertenencia e identidad, así como la integración y cooperación regional.

Los enfoques de derechos, poblacional, de equidad de género y territorial, transversales a todo el Plan de Desarrollo Municipal, proponen medidas de acción positiva, incorporadas a partir de las diferentes intervenciones, y orientadas a superar las desventajas para hacer posible la equidad. El énfasis que discursivamente sirve de hilo conductor para la propuesta es el siguiente:

- *Medellín ES solidaria*. El Plan se focaliza en una estrategia para disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población que han estado excluidos de las dinámicas y los beneficios del desarrollo.

- *Medellín ES la más Educada*. La educación es la herramienta fundamental para la transformación social, la creación de oportunidades, la superación de la inequidad y el desarrollo de capacidades y habilidades para la sociedad del siglo XXI.

- *Medellín ES Joven*. El Plan se propone enfatizar la incorporación de los jóvenes a las dinámicas del desarrollo.

- *Medellín ES Rural*. El Plan focaliza acciones integradas para dinamizar procesos de desarrollo en la zona rural de Medellín que permitan cerrar de manera equitativa la brecha de desarrollo humano y calidad de vida con la zona urbana.

Por otro lado, las líneas estratégicas que conforman la propuesta del Alcalde Salazar son las siguientes: uno, Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa; dos, Desarrollo y Bienestar para toda la Población; tres, Desarrollo Económico e Innovación; cuatro, Hábitat y Medio Ambiente para la Gente; cinco, Ciudad con Proyección Regional y Global; y seis, Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana. Es en esta última línea donde la cultura ciudadana en su componente homónimo encuentra lugar. De manera lateral, la cultura ciudadana también aparece en temas relacionados con el deporte y la recreación, las obligaciones tributarias, la educación vial, la diversidad sexual y la cultura de la legalidad. A la lógica del Plan, este trabajo implica una amplia movilización de la solidaridad ciudadana y de la cooperación de diversos sectores privados, sociales, locales e internacionales, que potencien las acciones por la búsqueda del desarrollo.

Este periodo fue liderado por Alonso Salazar Jaramillo (Pensilvania, Caldas, 13 de marzo de 1960). Se graduó como comunicador social-periodista de la Universidad de Antioquia en 1989. Una vez graduado, Salazar se dedicó a la Academia y publicó varios libros (La Silla Vacía, 2021a). Comenzó su carrera política en 2001, cuando ayudó a Sergio Fajardo a fundar el movimiento *Compromiso Ciudadano*. Cuando Fajardo ganó la alcaldía de Medellín en el 2004, Salazar se desempeñó como Secretario de Gobierno y participó en la formación del programa de desmovilización y reinserción de los paramilitares en Medellín. Fue mano derecha de Fajardo hasta que renunció para aspirar a sucederlo en la Alcaldía (La Silla Vacía, 2021a). En el 2008 fue elegido Alcalde de Medellín con el aval de la Alianza Social Indígena y el apoyo de Fajardo. También recibió el apoyo del Partido de la U y de la Primera Dama, Lina Moreno (La Silla Vacía, 2021a). En la campaña a la Alcaldía en 2011, hizo público el apoyo que estaría recibiendo Luis Pérez, a quien había derrotado en 2007 (La Silla Vacía, 2021a). A finales 2014 decidió lanzarse a la alcaldía

de Medellín, con lo que produjo una ruptura en el corazón del movimiento, pues ya Federico Gutiérrez, exconcejal fajardista aunque cercano al uribismo, había arrancado la campaña en llave con Federico Restrepo, uno de los hombres de confianza de Fajardo (La Silla Vacía, 2021a). Luego, en febrero de 2015, Salazar obtuvo el apoyo oficial de los partidos que han avalado candidatos del fajardismo (Alianza Verde y Alianza Social Independiente). Salazar reiteró que su campaña no tenía como objetivo distanciarse del fajardismo, pero que creía que Gutiérrez era un caballo de Troya del uribismo (La Silla Vacía, 2021a).

6. Aníbal Gaviria Correa, Medellín, un hogar para la vida 2012-2015

El Plan de Desarrollo 2012-2015, *Medellín, un hogar para la vida* (Acuerdo 07, 2012), enuncia como objetivo superior, en plena consonancia con los Planes anteriores, el *Desarrollo Humano Integral* de los y las habitantes de Medellín. Este propende por la prevalencia del bien general, la justicia y la solidaridad, de las condiciones de vida digna y la convivencia social, de la promoción del equilibrado desarrollo territorial y de la inserción competitiva de Medellín en los ámbitos subregional, regional, departamental, nacional e internacional.

Además del ya mencionado Índice de Desarrollo Humano Integral, el Plan de Desarrollo 2016-2019, incorpora el Indicador Multidimensional de Condiciones de Vida -IMCV-. Este indicador cubre dimensiones sociales, económicas y físicas, tales como: pobreza, educación, salud, acceso a la vivienda, medio ambiente, ingresos y seguridad ciudadana. La medición del impacto del Plan de Desarrollo se visualiza a través de este indicador, puesto que proporciona una visión clara del avance de las condiciones de vida de la población de cada una de las áreas geográficas del Municipio de Medellín. Igualmente, se integra el Coeficiente de Gini, herramienta que permite la medición del grado de desigualdad en la distribución de los ingresos y del consumo entre los individuos de un determinado territorio. Estos indicadores se proponen como instrumentos útiles para la adecuada focalización de los diferentes programas sociales con enfoque territorial y poblacional, permitiendo evaluar los resultados de las políticas de la administración municipal.

La dinámica de participación que siguió la construcción de este Plan estuvo acompañada de una estrategia de comunicación pública que implicó, entre varias actividades, la incorporación de las nuevas tecnologías (redes sociales virtuales, página web y correo electrónico). Esta nueva dinámica de difusión no dejó de lado la distribución en puntos estratégicos de la ciudad, incluyendo

el Consejo Territorial de Planeación, y de las organizaciones sociales y comunitarias, de 18.000 ejemplares del anteproyecto del Plan de Desarrollo. Este esfuerzo fue considerado por la administración como un factor importante para pretender la amplia movilización ciudadana, pues la activa construcción de una sociedad participante es la base fundamental para el desarrollo democrático.

Las líneas en las que se sustenta este Plan de Desarrollo buscan mejorar las oportunidades para la vida de la ciudadanía a partir de cinco ejes programáticos:

- *Línea 1. Ciudad que respeta, valora y protege la vida.* La vida como valor supremo y el establecimiento de las condiciones que la honran como condición de garantía para la vida misma. La cultura ciudadana y el trabajo con las y los jóvenes son las herramientas privilegiadas para la persecución del cambio cultural y social. La línea Estratégica 1. Ciudad que respeta, valora y protege la Vida y el componente 3: Arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia son los apartados donde la cultura ciudadana tiene un lugar protagónico. También aparecen la educación vial, la convivencia en la ciudad y lo tributario en conexión con el arte y la cultura.

- *Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno.* La equidad entendida como la oferta de aquellos bienes sociales que permiten superar las desigualdades originales que impiden el acceso a las oportunidades del desarrollo. La educación, entendida desde un concepto abarcador de formación en conocimientos y competencias ciudadanas, es condición que lleva hacia la equidad.

- *Línea 3. Competitividad para el desarrollo económico con equidad.* El desarrollo económico, incluyente y abierto, busca que Medellín ofrezca un ambiente para que las empresas se creen, inviertan y crezcan en el territorio para generar riqueza. La ciencia, la tecnología y la innovación son pilares para una sociedad del conocimiento.

- *Línea 4. Territorio sostenible: ordenado, equitativo e incluyente.* La sostenibilidad natural y social del territorio permite mantener el equilibrio entre el uso responsable de los recursos y las necesidades de la población.

- *Línea 5. Legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad.* La institucionalidad es condición de posibilidad en la construcción de los ejes programáticos antes mencionados. Lo que se busca es la articulación estratégica para el desarrollo regional de cara a la construcción de proyectos de inversión para mejorar las condiciones de desarrollo, la calidad de

vida y las oportunidades de la población de Medellín, el Valle de Aburrá y las regiones de Antioquia.

Para la elaboración de este Plan, la metodología de participación se concibió a partir de tres enfoques: el territorial, el sectorial y el poblacional. Con el primero se pretendió llegar a los pobladores de las zonas urbanas y a los corregimientos. Con el segundo, se pretendió convocar a grupos sociales organizados desde intereses poblacionales, como mujeres, jóvenes, población adulta mayor, comunidades afrocolombianas e indígenas, población en situación de discapacidad, población LGTBI y población desplazada. Con el tercero, también se convocó a grupos sociales organizados alrededor de intereses sectoriales y temáticos, como el ambiental, sindical, solidario, cultural, comercial y de servicios.

Finalmente, sobre la base de los esfuerzos anteriores por pensar una apuesta regional, esta administración continuó la Alianza de Medellín y Antioquia -AMA-. Esta coalición procuró, con el gobierno departamental, redundar en los avances hacia la construcción de una sociedad equitativa que, como se repite en la integralidad del Plan, sea incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental.

Aníbal Gaviria Correa (Medellín, 16 de enero de 1966), dignatario durante la gestión *Medellín, un hogar para la vida*, es administrador de empresas de la Universidad EAFIT. Inicialmente orientó su vida profesional hacia el sector privado. Tuvo una larga trayectoria en el periodismo, a través de la gerencia general del diario El Mundo, propiedad de su familia. De ahí saltó a la política electoral, siendo elegido Gobernador de Antioquia por el partido Liberal en 2000 (La Silla Vacía, 2021b). Luego de su paso por la Gobernación, Gaviria empezó a preparar su campaña a la alcaldía de Medellín. Consiguió el aval de su partido, tras llegar a un acuerdo con el concejal Bernardo Guerra Serna y luego oficializó su alianza con Sergio Fajardo, candidato a la gobernación por el Partido Verde. Fue elegido Alcalde de Medellín con una votación de 238,970 votos (37.66%) derrotando a Luis Pérez, quien obtuvo 221,708 votos (34.94%) (La Silla Vacía, 2021b). Sin embargo, desde su triunfo, Pérez acusó al exalcalde Alonso Salazar de haber intervenido en las elecciones y haber propiciado el triunfo de Gaviria. En efecto, en mayo de 2012, la Procuraduría ratificó en segunda instancia la destitución de Salazar por participación indebida en política. A raíz de este fallo, Pérez anunció que impugnaría la elección de Gaviria como alcalde de Medellín (La Silla Vacía, 2021b).

7. Federico Gutiérrez Zuluaga, Medellín cuenta con vos 2016-2019

El Plan de Desarrollo para el periodo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos* (Acuerdo 003, 2016), contiene los fundamentos, enfoques, objetivos, dimensiones, retos, programas y proyectos, con las estrategias y políticas que guiarán la articulación de las acciones del gobierno municipal, buscando el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la ciudadanía. Así, se sientan las bases de un cambio de enfoque de la acción pública. Este plan también incluye los indicadores, líneas de base y metas a través de los cuales se pretende medir el desempeño de la gestión municipal en la persecución de los objetivos previstos. En última instancia, el Plan apuesta a una ciudad más segura, más equitativa y más legal. La cultura de la legalidad dice constituir el pilar fundamental de este gobierno municipal.

Sobre el tema de divulgación, estrategia digital y de comunicación, esta es la primera administración municipal que desplegó un conjunto de herramientas de la información (Portal Mi Medellín, Redes Sociales Virtuales, Orejas Andantes) buscando llegar a todo el territorio y escuchar de manera cercana a los ciudadanos.

Es una característica de este Plan edificar sobre lo que ya está construido, dando así continuidad a las estrategias que se han realizado en la ciudad para aprovechar el conocimiento, los recursos y los equipamientos existentes en la generación de nuevas transformaciones socioculturales. De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan Director BIO 2030, el Plan Integral Metropolitano, y al mismo Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos*, Medellín tendrá en 2030 un enfoque que propenda hacia el desarrollo integral de la ciudadanía, que garantice los derechos de la población a través de una planeación diferencial e incluyente, con perspectiva territorial y que fortalezca la democracia participativa y pluralista, al igual que la corresponsabilidad de la ciudadanía.

Este Plan también retoma el IMCV y el Coeficiente de Gini introducidos en el periodo anterior, e incorpora, adicionalmente, el *Índice de Felicidad Integral para Medellín -IFI-*. Este último se propone como un ejercicio complementario dentro de los ya existentes en la ciudad para hacer seguimiento al bienestar y desarrollo integral de su población. Se hace desde la medición sistémica de la experiencia de felicidad sentida por la población y desde aquellos factores que la pueden viabilizar, tanto subjetivos como objetivos. A estos indicadores se suman otros dos

indicadores que buscan orientar de manera específica lo relativo a la gestión de la cultura ciudadana. Estos son el *Índice de Cultura Ciudadana* y el *Índice de Participación Ciudadana*. El primero observa el desarrollo de la confianza, el cumplimiento de las normas, el estado de la convivencia y la relación entre la ciudadanía y las instituciones. El segundo observa el ejercicio de participación ciudadana y la construcción de lo público. La mayoría de las estrategias de medición incorporadas en este Plan se basan en la recolección y la descripción de las percepciones, opiniones y actitudes de los ciudadanos que constituyen la base misma sobre la cual se da el direccionamiento estratégico de la ciudad.

Este Plan definió su estructura por dimensiones estratégicas, retos, programas y proyectos. Partiendo de 11 ejes programáticos y estratégicos, se estructuran seis dimensiones estratégicas y una dimensión transversal que serían la base para la construcción de la hoja de ruta de la ciudad para el cuatrienio 2016-2019:

La dimensión transversal: Creemos en la confianza ciudadana tiene como retos la Cultura Medellín (apartado donde la cultura ciudadana tiene un lugar explícito), Medellín participativa y Medellín bien administra.

La dimensión estratégica 1. Recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana tiene como retos Medellín Segura, En Medellín convive toda la ciudadanía y Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio.

La dimensión estratégica 2. Trabajar unidos por un nuevo modelo de equidad social tiene como retos Medellín para vivir más y mejor y Medellín Digna.

La dimensión estratégica 3. Ofrecer una educación de calidad y empleo para vos tiene como retos Medellín garantiza su oferta educativa, Medellín, camino a la excelencia y la calidad, Medellín se construye desde el arte y la cultura, Medellín con acceso al empleo, Medellín innovadora.

La dimensión estratégica 4. Por una movilidad sostenible tiene como retos Medellín se integra con la región, el Área Metropolitana y la Nación, Medellín por una mejor movilidad, Medellín gestiona sus sistemas de movilidad.

La dimensión estratégica 5. Para recuperar el centro y trabajar por nuestros territorios tiene como retos Medellín planifica y gestiona su territorio, proyectos integrales para Medellín, Medellín gestiona su paisaje y patrimonio, Reto Medellín vuelve a su centro, Hábitat adecuado para Medellín, Medellín reconoce la importancia de su territorio rural.

La *dimensión estratégica 6. Para proteger entre todos el medio ambiente* tiene como retos Medellín ciudad verde y sostenible, Medellín con acceso de calidad a los servicios públicos y Medellín gestiona el riesgo.

Finalmente, un elemento diferenciador del presente Plan de Desarrollo es su formulación parcial de proyectos, pues este llega hasta la unidad básica de gestión pública. A través de sellos diferenciadores se identifica el enfoque en el cual se inscriben los proyectos, sea de derechos, de género, territorial y poblacional. Además, se le suma a los programas y proyectos un indicador que da cuenta de cuáles son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Cambio Climático, Resiliencia, e ideas que vinieron de la comunidad e hicieron parte de las apuestas del Plan. Por último, los 17 objetivos que definen la nueva agenda de desarrollo global al 2030 son referentes para alcanzar mayores niveles de bienestar, equidad y sostenibilidad.

El Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos 2016-2019* fue formulado durante la alcaldía de Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga (Medellín, 28 de noviembre de 1974) en su periodo como mandatario por el Movimiento Creemos. Es ingeniero civil de la Universidad de Medellín. También tiene una Especialización en Alta Gerencia de la Universidad de Medellín y otra en Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana. Fue consultor en seguridad urbana en varios países de Sudamérica. También fue elegido Consejero Municipal de la Juventud y Consejero Municipal de Planeación de Medellín. En 2003 fue elegido Concejal por el Nuevo Partido y en 2007 fue reelegido, pero por el Partido de La U. Durante su primer periodo fue uno de los pocos concejales que respaldaron la gestión del entonces alcalde Sergio Fajardo y durante el segundo apoyó al alcalde Alonso Salazar, aunque se han distanciado políticamente (La Silla Vacía, 2022a). La campaña a la Alcaldía de Gutiérrez fue apoyada, entre otros, por el exsenador liberal Eugenio Prieto, quién se adhirió en septiembre después de haber renunciado a su propia candidatura, y por el senador de La U Germán Hoyos. Gutiérrez llegó a la Alcaldía de Medellín con el 35% de los votos (una diferencia de sólo un punto porcentual con Juan Carlos Vélez) avalado por el Movimiento Creemos (La Silla Vacía, 2022a).

Capítulo V. Situando la cultura ciudadana, o una indagación a propósito de la época

Este capítulo no pretende ocupar el lugar de una gran historia de la ciudad de Medellín entre los años 1995-2016, tampoco busca ocupar el lugar, más en la lógica de nuestra propuesta, de una exégesis histórica del concepto de cultura ciudadana de los Planes de Desarrollo en el periodo mencionado. Más bien, busca visibilizar y profundizar los elementos contextuales que son referidos en los mismos Planes de Desarrollo y de los cuales desprenden apuestas puntuales de cultura ciudadana. Entonces, lo que pretendemos es mapear una serie de elementos históricos como elementos contextuales que entendemos son, en mayor o menor medida, las condiciones que permiten la emergencia y desarrollo de la misma cultura ciudadana en tanto acción institucional frente a tales situaciones. Estos elementos contextuales, a la luz del análisis crítico del discurso, serán tratados en cuatro niveles. Uno, contexto situacional (¿cuándo y dónde?). Dos, contexto de mediación (¿en qué medio están los textos presentes?). Tres, contexto institucional (¿en qué marco institucional se origina un texto?). Y, por último, contexto histórico (¿cómo era la situación política, económica, cultural y social?).

Una primera serie de generalizaciones a los planes se puede realizar, por un lado, en la línea de los procesos de apertura, globalización económica y modernización del Estado a través de la Nueva Gestión Pública -NGP- y, por el otro, por el intento por mitigar la pérdida de confianza política y social y los vestigios de la violencia en la ciudad. Sobre este último punto, en las dos últimas décadas del siglo XX, la estabilidad de la ciudad se vio enormemente afectada por la existencia de estructuras delincuenciales organizadas y autofinanciadas a través de actividades ilegales como la conformación de carteles, redes y bandas criminales vinculadas al contrabando y tráfico de drogas, entre otras. Otros factores de carácter sociocultural, como la segregación espacial consecuencia del ordenamiento urbano poco planificado derivaron, directa o indirectamente, en el irrespeto por la vida humana, la falta de oportunidades y la ausencia de mecanismos consensuales de solución de conflictos. Desde la perspectiva de los Planes de Desarrollo, el sistema educativo formal e informal falló al no lograr incorporar cambios significativos en el comportamiento de la sociedad civil en lo que se refirió a valores ciudadanos como el respeto a la vida, la solidaridad, la misma civilidad, la legalidad y la democracia. Todo esto ocasionó los contextos de alta violencia, además dificultó el desarrollo, la convivencia y la participación ciudadana en condiciones de institucionalidad (Acuerdo 07, 2012).

Ahora bien, entendiendo que el grueso de los planes puede ser generalizado ampliamente en los puntos arriba tratados, estos también pueden ser delimitados por líneas de trabajo bastante específicas debido a una comprensión de lo que es o debe ser la cultura ciudadana. A continuación, presentamos las comprensiones más situadas y particulares de lo que la cultura ciudadana representa en cada uno de los documentos de política pública. Para el *Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997*, la denominada *productividad urbana* se configura como la razón de ser de la cultura ciudadana. Esta busca generar procesos de civilidad y cultura para reprimir las acciones delictivas y las conductas indeseadas en el espacio de ciudad. *Por una Medellín más humana 1998-2000* persigue la formación de un *nuevo ciudadano* en pos de la convivencia en el escenario democrático de la ciudad. El énfasis está, entonces, en el uso y en la apropiación del espacio público y de la infraestructura de ciudad como escenarios de participación, sea en una dimensión amplia, como lo es ciudad misma, o en una local, como se da en los procesos barriales de participación. *Medellín competitiva 2001-2003* comprende la cultura ciudadana desde un doble flanco de acción que implica tanto habitar el espacio público de la ciudad como combatir paralelamente el desempleo, la pobreza y desigualdad social. *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007* combate, a través de la cultura ciudadana, la deslegitimación del Estado y la violencia para una transformación cultural. *Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011* procura la consolidación de una cultura de la solidaridad para la convivencia ciudadana basada en valores, normas, actitudes y comportamientos coherentes con el sentido de lo público y el respeto de los derechos. *Medellín un hogar para la vida 2012-2015* propende y aboga por un aprovechamiento de la oferta cultural de la ciudad por parte de la ciudadanía para proteger la vida y fomentar la convivencia. Por último, *Medellín cuenta con vos 2016-2019* tiene por meta el cumplimiento de las normas para la convivencia y las relaciones de confianza entre la ciudadanía y el Estado.

Para dar continuidad al objetivo de este capítulo en sus elementos específicos, cerramos este apartado introductorio reconociendo un aspecto que entendemos es constitutivo de la época estudiada, en razón de las mismas condiciones que posibilitaron la emergencia de la cultura ciudadana. A lo largo de más de dos décadas, la ciudad de Medellín ha sido el escenario de diferentes esfuerzos en materia de construcción de un modelo cívico-ciudadano que permita mejorar las formas de interrelación social entre sus habitantes. En esta lógica, el total de la acción institucional se ha focalizado en la promoción de aspectos que orbitan alrededor del respeto a la

diferencia, la participación comunitaria, la educación ciudadana, la cultura de la legalidad, la autorregulación, la confianza entre ciudadanos y de estos con respecto a la institucionalidad.

Cinco son los apartados que comprenden este capítulo. El primero, que comenta la materialización del proyecto neoliberal en la ciudad, lleva por nombre *Competitividad y globalización, los pilares para el proyecto neoliberal de la ciudad*. El segundo apartado, *Una nueva forma de pensar la relación alcaldía-ciudadanía. Sobre la Nueva Gestión Pública y la corresponsabilidad*, evidencia los impactos de la adopción de la NGP en la administración pública local. La tercera entrada de este capítulo, *La violencia nunca se fue. El narcotráfico, la pobreza y el desempleo como vectores en la historia de la ciudad*, busca señalar cómo la permanencia de algunos fenómenos en la ciudad es explicable a través de una comprensión de la violencia. El cuarto apartado, *La confianza como gobernanza. Un intento institucional por lograr legitimidad política* evidencia cómo la confianza ha devenido una estrategia para el gobierno de las administraciones. Por último, *La realización del ideal de ciudad a través del espacio público* presenta una miscelánea de elementos que, teniendo como factor común la construcción, recuperación y uso del espacio público, buscan la concreción de formas de ser y hacer en la ciudad.

1. Competitividad y globalización, los pilares para el proyecto neoliberal de la ciudad

Cimentada en los principios neoliberales de la iniciativa individual y privada y de la libre competencia en el mercado, la apertura económica ha sido planteada como la única vía por la cual Latinoamérica podría superar el subdesarrollo socioeconómico atribuido, en enorme medida, a políticas proteccionistas del Estado (Londoño, 1998). El pensamiento neoliberal, encarnado en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y demás instituciones transnacionales de carácter monetario y comercial, ha impuesto en los denominados *países en vía de desarrollo* su visión individualista, utilitarista y ahistórica, al tiempo que se excluyen los intentos de cooperación, alianza y asociación. Esta subyugación económica también ha sido acompañada, buscando su plena efectividad, por el exacerbado fomento de una falsa homogeneidad cultural, social y política que pretende que los países de la región arrojen resultados similares al margen, incluso, de la complejidad y las variantes que se dan en estos de acuerdo con sus diferentes regímenes políticos y culturales (Cruz, 2010). En este marco, la crisis generada a raíz de la deuda externa es la responsable del sometimiento de los países latinoamericanos a los autoritarios

condicionamientos del capital financiero internacional, obligándolos a un cambio de modelo económico, incluso a aquellos que, como Colombia, habían tenido un crecimiento económico relativamente estable (Londoño, 1998). Esta reorganización socioeconómica trajo consigo la consolidación de una nueva perspectiva y dinámica sobre la vida social y política, donde se vislumbraron transformaciones capitalistas en la cultura, no solo en los procesos de acumulación y su interacción con el nuevo orden jurídico-económico. Con esta construcción de un proyecto neoliberal local-global, también aparece un férreo programa político que se aplica de forma unilateral, se trata del Consenso de Washington. Este fue plenamente fortificado con la incorporación del bagaje teórico del neoinstitucionalismo, especialmente buscando soportar la ya mencionada apertura económica y la disciplina fiscal que se le endilga al país (Cruz, 2010).

En la década de los 80, momento que antecedió la formulación de la nueva Constitución y el advenimiento del mismísimo neoliberalismo, se desató una crisis de nivel nacional que estuvo signada por violentos fenómenos sociales como el fortalecimiento de los grupos armados ilegales, el narcotráfico y su guerra en contra del Estado, el surgimiento y accionar de diversos grupos paramilitares, la destrucción de un movimiento político no tradicional como la Unión Patriótica que conllevó al agravamiento de la violencia y persecución política y la clausura de espacios para la participación ciudadana en el escenario nacional (Cruz, 2010). Como veníamos diciendo, la transición de una economía proteccionista basada en el modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo neoliberal de apertura económica en la década de los 90 trajo consigo efectos nefastos a la economía nacional, especialmente, para el sector agrícola y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, pues terminó por provocar un crecimiento significativo en las exportaciones no tradicionales y como resultado generó un aumento en la entrada de divisas para el país (Nájar, 2006). Esta apertura económica totalmente desplegada en el país ya para comienzos de la década del 90, fortalecida durante la presidencia de César Gaviria Trujillo (1990-1994), quien fue el máximo exponente del pensamiento neoliberal en nuestro país, es interpretada por muchos académicos como el cambio estructural más importante para el nuevo milenio en lo que respecta a la política económica del país. Este modelo se sobrepone al modelo anterior de desarrollo proteccionista basado en la sustitución de importaciones, en el cual las exportaciones de productos básicos crecían a un ritmo muy inferior al promedio del comercio mundial y al PIB de los países desarrollados (Nájar, 2006).

La economía del país en las tres últimas décadas ha sufrido transformaciones mayores, pues su estructura económica fue modificada fuertemente. El Estado estuvo sometido a continuas reformas con las cuales se llegó a la implementación definitiva de un nuevo modelo económico como respuesta política a las exigencias de la élite. Basado en la acumulación y en la expansión del aparato productivo y de la transformación del mercado interno, este modelo terminó por dar pie a un nuevo *momentum* de la globalización capitalista (Cruz, 2010). La consolidación de este ideario y su inmersión en la Constitución de 1991 es el reflejo de una aparente aplicación del Constitucionalismo, un reflejo del programa de una élite dominante que deja por fuera a una parte de ella, y con esta, a los demás sectores sociales del país. En este documento, están los intereses particulares o de grupos cerrados, donde, como afirma Cruz (2010), salen *ganando los más conservadores*, aquellos que se identifiquen con la dinámica de la transnacionalización económica. Por esta razón, algunos académicos afirman que «no hay Constitución más neoliberal que la Constitución de 1991, puesto que elevó a la categoría de Carta Magna la apertura económica para negar los derechos del pueblo y garantizar la implementación del modelo neoliberal en Colombia» (Cruz, 2010, p. 276).

Como se puede evidenciar hasta aquí, los lineamientos constitucionales sobre este nuevo modelo económico estaban ya diseñados. Esto quiere decir que partían y llegaban al libre mercado. Como se argumentó, esta es la base fundamental del neoliberalismo y, de una u otra forma, es el camino directo al capitalismo salvaje y a la creación de políticas que favorecen sin escrúpulo alguno al gran capital y a la iniciativa privada, en detrimento de las políticas sociales. Se parte del hecho de que el Consenso llama a la reducción del Estado, reduciendo así el aparato administrativo y descentralizando las responsabilidades del Gobierno Central con los poderes locales (Cruz, 2010).

En este contexto económico de un gran mercado mundial capitalista se sitúa la apuesta formativa de ciudad a lo largo y ancho de los siete períodos estudiados de la Alcaldía del Municipio de Medellín. Este panorama, como se puede esperar, impacta necesariamente la concepción de cultura ciudadana implícita y explícita en los Planes de Desarrollo Medellín 1995-2019. En estos se trata, no la menor de las veces, de dar una imagen favorable de la ciudad para buscar la inversión extranjera y el desarrollo económico local en una economía de mercado global. Siguiendo a Borja y Castells (1998), citados en Sanín Eastman (2019), se describen algunos aspectos de los cuales depende en gran medida el alcance de lo que podríamos entender como una *ciudad competitiva* en

el amplio marco económico y también en la lógica de los mismos Planes de Desarrollo: a) Funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional especialmente en cuanto a movilidad y servicios básicos. b) Inserción en los sistemas de comunicaciones de carácter global y buena información de los agentes sociales y económicos de los procesos mundiales. c) Cualificación de los recursos humanos (no únicamente de los estratos superiores). d) Apoyo público a los agentes económicos y sociales por medio de políticas de «proteccionismo exportador», favoreciendo las sinergias y la innovación continuada. e) Instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes que actúen según normas claras y estables en sus relaciones con los agentes privados. f) Definición de un proyecto de ciudad (o de región) y márketing del mismo. g) Gobernabilidad del territorio basada en la cohesión social y la participación cívica.

Como se puede evidenciar, este proceso de construcción del modelo neoliberal involucra de manera directa toda la vida económica, social y política del país, y para nuestro interés, también de la ciudad de Medellín. Desde la representación material de lo político-económico, se supone que este nuevo orden, el orden neoliberal, exige la aplicación del Derecho y la Ley puestos en instrumentos. Estos se deben traducir, igualmente, en una nueva estructura normativa que dinamice el modelo económico. *Grosso modo*, «de lo que se trata es de generar unas nuevas reglas que deben orientar el comportamiento del Estado frente a la economía, y de la ciudadanía frente al Estado. El punto de llegada debe ser la legalidad y la seguridad» (Cruz, 2010, p. 274).

Para entender este fenómeno en su particularidad local y describir cómo ha influido específicamente en la ciudad de Medellín retomamos, desde la lectura de los mismos Planes de Desarrollo, la forma en la que este macrofenómeno ha influido en la planeación general, pero, principalmente, en lo que respecta a las apuestas concretas de cultura ciudadana de cada documento. Dadas las condiciones del contexto del nuevo milenio, entendemos que algunos de esos planes de desarrollo, desde su orientación socioeconómica, sobreentienden los asuntos relacionados al neoliberalismo y, por ello, también decidimos tomarnos el tiempo de dar un marco amplio de comprensión donde se evidenciara el alcance hegemónico, a través de la misma Constitución como base para el neoliberalismo y la globalización. No obstante, nuestra intención sí es poner énfasis en los planes que tienen un posicionamiento claro al respecto, ya sea por su novedad, como en los documentos de finales de los noventa y principios del 2000, o por las mismas

orientaciones ideológicas de los alcaldes que camuflan, en el discurso de la competitividad y la innovación, prácticas propias del neoliberalismo y la Nueva Gestión Pública¹⁶.

La comprensión socioeconómica general de los Planes de Desarrollo es que hoy el mundo vive dentro de un marco de globalización y de internacionalización de la economía y que, por tanto, la ciudadanía debe concentrar todos sus esfuerzos en producir para un solo mercado mundial, en el cual hay que entrar a competir, puesto que las fronteras nacionales se han debilitado sustancialmente, y han dado origen a los emergentes bloques multinacionales. El objetivo es, entonces, elevar la productividad urbana al propiciar la modernización económica de la misma ciudad. Para cumplir a cabalidad este objetivo, se propone, entre las acciones encaminadas a vender la nueva imagen de Medellín, como metrópoli competitiva, la organización de una serie de misiones comerciales en asocio con los organismos promotores del sector privado (Acuerdo 19, 1995).

Como consecuencia directa de su incapacidad para administrar de cerca las demandas ciudadanas y del inminente derrumbe de las fronteras entre los países en un ambiente de fuerte interdependencia económica, los planes vinculan el necesario debilitamiento del Estado-Nación al fortalecimiento de las ciudades y las regiones como territorios de una nueva gobernabilidad, más democrática y más cercana a los ciudadanos, pero con responsabilidades y competencias que, en muchos casos, superan el margen de maniobra de las finanzas públicas, pues como lo señala Gómez Martínez en su Plan, con el discurso de la productividad también llegó una necesidad de atender a demandas de ciudad cada vez más sofisticadas y exigentes (Acuerdo 14, 1998).

Para principios de la década pasada, hacer de la ciudad una *ciudad competitiva* en el marco de la globalización implicó la obtención de índices que fuesen traducibles en una percepción generalizada de progreso, bienestar y eficiencia en todos los frentes en que se presentan los Planes de Desarrollo: servicios públicos, seguridad, salud, educación, ciencia y tecnología, transporte, hábitat, medio ambiente y, sobre todo, en la oferta de empleo digno. La lucha contra el desempleo fue un asunto inaplazable ya que con sus elevados índices ninguna política sería socialmente efectiva. De ahí el marcado énfasis en la productividad al interior de la ciudad como una puerta de

¹⁶ «La Nueva Gestión Pública -NGP- es un término que desde la ciencia política, hace referencia a un fenómeno contemporáneo de modernización de la administración pública, que difumina la división histórica entre sector público y sector privado. Así entendida, la NGP será necesaria para que el Estado, como generador de políticas públicas y como actor del poder político, responda a los escenarios internacionales para ser más competitivo y, sobre todo, supla las continuas demandas de los ciudadanos respecto a la calidad, cobertura y transparencia de las prestaciones estatales» (Ramos, 2010, p. 77).

salida al desempleo y una puerta de entrada a la globalización. Con la inversión de recursos públicos propios, las administraciones municipales lideraron proyectos productivos en sectores estratégicos para la generación de empleo y recuperación del liderazgo empresarial de la ciudad (Acuerdo 12, 2001). Estas ideas sobre la productividad y la globalización y su aparente incompatibilidad con la racionalidad propia del Estado post Constitución del 91 puede ser ejemplificada en el siguiente extracto del Plan de Desarrollo 2001-2003 *Medellín Competitiva*: «Es tiempo de superar el asistencialismo paternalista tradicional, que abona la marginalidad, y cambiarlo por el asistencialismo productivo, que a la vez que atiende al ciudadano, lo vuelve activo y productivo» (Acuerdo 12, 2001, p. 2).

Para las administraciones se hizo menester pensar estratégicamente todas estas dinámicas socioeconómicas locales, entendidas mayormente a través de índices, al interior de la óptica de las nuevas realidades económicas globales que avanzaban inevitablemente, con o sin acuerdos formales, hacia sociedades *más abiertas*, como las que se esperaba se presentasen dentro de la adopción de un Tratado de Libre Comercio -TLC- con el Norte Global. Al no entrar en este *nuevo sentido común*, dicen los alcaldes, las consecuencias pudieron ser económica y socialmente devastadoras para este nuevo proyecto de ciudad y de región. La administración de este proyecto requirió también de corresponsabilidad social y, entiéndase por esto, un giro hacia los enfoques de la Nueva Gestión Pública. Muchos cambios fueron necesarios en este sentido, y tuvieron que hacerlos los agentes económicos, sociales y académicos (Acuerdo 03, 2014).

Una lectura material de esta relación la podemos entender al acercarnos a las comprensiones del Alcalde del periodo 2016-2019, Federico Gutiérrez, respecto de la cultura ciudadana y la competitividad. Aunque afirma que no existe una relación aparente entre ambas categorías, la competitividad se relaciona directamente en su Plan de Desarrollo con la educación formal y la capacitación para el trabajo. Es decir, lograr una mayor productividad y competitividad de la economía local implica necesariamente mejorar las condiciones tanto de los trabajadores actuales, como las de los potenciales trabajadores, a través de la mejora de sus perfiles ocupacionales. El sector educativo es, entonces, responsable directo de incidir en variables asociadas a la generación del capital humano necesario para el adecuado nivel de desarrollo económico de la ciudad. La calidad de la educación, el promedio de años de escolaridad y los indicadores de matrícula han sido factores resaltados por el Foro Económico Mundial como determinantes de la competitividad y productividad de los territorios en el escenario global

(Acuerdo 003, 2016). Siguiendo a Sanín (2019), citando a Harvey (2009), entendemos que la competitividad como práctica social, cultural y económica deseada por todas las Alcaldías ocupa un lugar preponderante en los Planes de Desarrollo en el marco de la imprescindible apertura económica signada por la presión del neoliberalismo. Los gobiernos locales se ven en la obligación de asumir iniciativas productivas transversales propias de las empresas privadas; en particular, lo que responde a la creación y fomento de entornos de ciudad favorables para el capital privado, incluso si es a expensas de la misma ciudadanía.

En esta misma línea, la innovación como discurso lateral a la productividad urbana acompañó la política urbana nacional y local en el marco de la globalización y el neoliberalismo contemporáneo. Para esta, la ciudad no es nada más que una unidad socioespacial soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica. Esta concepción del desarrollo urbano es la que se encuentra en los Planes de Desarrollo y plantea, por un lado, la necesidad de generar intervenciones que propicien los usos mixtos y la cesión generosa de espacios públicos con el fin de garantizar la vitalidad de la ciudad en zonas de expansión como nuevas zonas de centralidad y, por otro lado, la recuperación del dinamismo en los centros tradicionales que se han deteriorado y que, por ello mismo, han perdido capacidad de atracción económica y cultural (Acuerdo 14, 1998).

La innovación deviene discurso y práctica para combatir la insuficiente integración de la ciudad con el país y el mundo. Su aprovechamiento estratégico se hizo necesario para avanzar en la posibilidad de movilizar algunos paradigmas arraigados en la cultura y ser más permeables a otras formas de hacer y de pensar. Para los Planes, la innovación es también la forma de fortalecer los intercambios culturales, científicos y comerciales necesarios para mirar de manera más desprevenida los aportes que desde otras culturas pueden ayudar a enfrentar los propios retos y definir aquello que se puede entregar al desarrollo de la ciudad, de la región y del país (Acuerdo 03, 2004).

De esta manera, la innovación en la ciudad es entendida a través de los planes como la capacidad instalada para la creación de nuevo conocimiento que deberá ser aplicado a todas las actividades económicas en el marco de la misma productividad urbana. Este conocimiento y esta disposición de los ciudadanos hacia una *cultura de la innovación*, como cultura ciudadana, necesariamente implica la disposición de recursos humanos óptimos, lo que también demanda de un sistema educativo de calidad. Como se señaló en la interpretación de Gutiérrez, demanda de la

relación competitividad-educación, así como la construcción de «instituciones de investigación aplicada, y espíritu empresarial para incorporar en el sistema productivo de la ciudad las innovaciones tecnológicas globales» (Sanín, 2019, pp. 104-105). Para comprender esta instalación de la cultura de la innovación como elemento de la cultura ciudadana en las distintas esferas de la ciudad (que van desde la disposición de los espacios hasta cambios en los imaginarios y subjetividades, así como en las formas de habitar la ciudad) es que realizamos este breve recuento histórico de algunos elementos que consideramos recurrentes en la conformación de la cultura ciudadana en la ciudad de Medellín. Partiendo primero de una serie de antecedentes sociales, políticos y económicos que configuraron el modelo de ciudad actual, que, como vimos, fue ligeramente denominada primero como emprendimiento y, más recientemente, como innovación.

Los nuevos contextos de la globalización y de las economías de mercados abiertos y altamente competitivos enfrentan a la ciudad con la necesidad de pensar *creativamente* las relaciones entre el desarrollo humano sostenible y la cultura ciudadana. Esta es una ciudad que, precisamente, le ha venido apostando desde la política pública por más de dos décadas a la transformación urbana desde una mirada del desarrollo en la que la dimensión cultural-ciudadanía juega un papel preponderante. Al decir del alcalde Gaviria, la ciudad en su momento contó con un acumulado cultural importante, un capital social representado por un sinnúmero de instituciones y organizaciones culturales públicas, privadas y comunitarias que contribuyeron significativamente al desarrollo social, económico y político de Medellín (Acuerdo 07, 2012).

Es en este sentido que entendemos que el modelo de desarrollo impuesto en la ciudad de Medellín, planteado sobre la idea de innovación y competitividad, obedece a un proyecto de gubernamentalidad que incide en la configuración de espacios que instituyen y constituyen las formas y proyectos políticos de ciudad y la ciudadanía a través del discurso de la cultura ciudadana. Dicho modelo de ciudad es impulsado por fenómenos como la globalización y el neoliberalismo, y la relación que estos tienen con lo local, determinando y materializando de diversos modos la disposición de la ciudadanía al afectar los espacios urbanos, así como los modos de producción y de relación intersubjetiva en ellos (Sanín, 2019). Estas políticas neoliberales de globalización están en el corazón de la crisis de la ciudad, pues dejaron el campo abierto al creciente comercio de contrabando, la mercancía pirateada, las ventas callejeras y la industria del narcotráfico (Bedoya, 2010), como veremos en posteriores apartados.

2. Una nueva forma de pensar la relación Alcaldía-ciudadanía. Sobre la Nueva Gestión Pública y la corresponsabilidad

Abordado el apartado anterior, esperamos sea claro que la cultura ciudadana está lejos de ser una accidentada ocurrencia en la política pública municipal y que, por el contrario, como discurso atravesado por el neoliberalismo mundial, se configura en constante vínculo con la dimensión institucional de la macro y la micropolítica. En este sentido, buscando evidenciar las condiciones que hacen posible la emergencia de la cultura ciudadana, nos interesa presentar algunos hitos nacionales y locales que entendemos fueron transformando la estructura administrativa de la Alcaldía de Medellín en el periodo estudiado (1995-2019). También es nuestro interés dar cuenta de algunas de las reformas clave en términos del sistema de administración pública introducidas desde la Constitución de 1991. Nuestro objetivo es dar cuenta de cómo estos cambios organizacionales al interior de las diferentes Administraciones tuvieron relación directa con la manera en que se relaciona el Estado con la ciudadanía, y necesariamente, cómo esta relación busca configurar una corresponsabilidad estratégica, una que sirva al Estado mismo. Algunos de estos hitos son:

La elección popular de los alcaldes desde 1988. Con el Acto Legislativo 1 de 1986 se estableció la elección popular de alcaldes en Colombia. La Constitución de 1991 extendió el ejercicio democrático a las votaciones para gobernador y a otras disposiciones, buscando favorecer la autonomía regional y la participación ciudadana. La elección popular de alcaldes pretendió hacer frente al espíritu centralista de la Constitución de 1886 y a democratizar la vida municipal a partir del establecimiento de bases mínimas, apuntando a un proyecto de país más cercano a la ciudadanía y los territorios (Procuraduría General de la Nación, 2018).

En 1990 se formula el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín. Este marcó un precedente en términos de las diferentes perspectivas desde las cuales puede ser comprendida la cultura como vía de transformación social y de apertura hacia nuevas posibilidades para la ciudad. Este Plan, pionero en la materia a nivel nacional, comenzó a consolidar una idea de cultura inseparable de la comprensión de las formas de relacionamiento social, de la participación ciudadana y de la diversidad (Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, 2018).

En 1995 se crea el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PENAM 1999-2015) para la intervención social y cultural de la ciudad. Este plan recoge las diversas reflexiones de diferentes sectores de la ciudad, pues ya desde su planeación y desarrollo se convierte en un instrumento que condensa una revisión detallada de los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipal a partir de un diálogo abierto y participativo con los actores técnicos y los ciudadanos inmersos en cuatro periodos de las Administraciones Municipales, desde 1999 hasta 2015 (Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, 2018)

En la administración de 2001-2003, se incluyó explícitamente, por primera vez, *la cultura ciudadana como tema de importancia dentro del Plan de Desarrollo, y se creó la Secretaría de Cultura Ciudadana*. Se partió del presupuesto de que no existía relación entre los habitantes de la ciudad y la ciudad misma como espacio de convivencia, y que por consiguiente la norma no era respetada (Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, 2018). La Secretaría de Cultura Ciudadana¹⁷ fue producto de una significativa reforma a la normatividad administrativa del municipio, parte de una reorganización más amplia de la ciudad que pretendía, entre otros asuntos, ornamentar los espacios urbanos buscando volver dignos y habitables aquellos contextos en donde residía la población más vulnerable de la ciudad. Esta iniciativa tenía como referente la experiencia y los resultados, medidos en términos comportamentales, de la alcaldía de Bogotá en el periodo del político y académico Antanas Mockus (1995-1997). Además, la Secretaría se gestó a partir del entendimiento de que la movilización cultural local y el arte son herramientas importantes para la gestión del conflicto social (Revista Música, 2020).

La extensión del periodo de gestión de los alcaldes, que pasa de 3 años a 4 años. A través del Acto Legislativo 02 de 2002 se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles. Esto reforma el artículo 314 de la Constitución Política y explica por qué los periodos de Sergio Naranjo (1995-1997), Juan Gómez Martínez (1998-2000) y Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), son de tres años mientras que los posteriores tienen una duración de cuatro años.

¹⁷ La Secretaría de Cultura Ciudadana se crea con la intención de desligar la cultura de la Secretaría de Educación, antes denominada Secretaría de Educación y Cultura. Con este cambio, Medellín pasa a ser la primera ciudad de Colombia en tener una secretaría dedicada específicamente al tema cultural. La Secretaría de Cultura Ciudadana tenía a su cargo cinco subsecretarías: Subsecretaría de Cultura, Subsecretaría de Turismo, Subsecretaría de Juventud, Subsecretaría de Cultura Ciudadana y Subsecretaría de la Mujer (Revista Música, 2020). Sin embargo, en la actualidad la Secretaría tiene a su cargo las Subsecretarías de Ciudadanía Cultural, Arte y Cultura, y Biblioteca, Lectura y Patrimonio (Decreto 0863, 2020, art. 8).

Además de estos puntos, es importante señalar que la experiencia de planeación en las Administraciones, sobre todo en lo que respecta a los Planes de Desarrollo en sus componentes técnicos, muestra un marcado avance a partir de la administración municipal de Sergio Fajardo y siguientes. Estos documentos pasan de ser listados de objetivos en un marco de necesidades preestablecidas a través de diagnósticos técnicos, como en el caso de los Alcaldes Naranjo Pérez y Gómez Martínez, a incorporar nuevos instrumentos de medición del desarrollo en la formulación de metas con un diseño de indicadores de producto y de resultados que conjuntamente permiten hacer seguimiento y evaluar la gestión pública municipal, además de rendirle cuentas a la ciudadanía y a los diversos órganos de control (Acuerdo 07, 2012). Este conjunto de cambios se da en el marco de lo que es la Nueva Gestión Pública, como antecedente histórico nacional resultante de las transformaciones propuestas por la Constitución de 1991 en términos de la misma administración pública.

Esta transformación administrativa puede ser identificada a lo largo de los Planes de Desarrollo con la aparición de nuevos organismos para la optimización de los procesos y la creación de entes de control que permiten reducir el factor de riesgo que trae consigo la ejecución de proyectos y presupuestos en el sector público. Como se dijo inicialmente, a lo largo de este apartado queremos evidenciar cómo la Alcaldía de Medellín adopta, sobre el ideario de la NGP, nuevas estrategias y mecanismos del sector privado bajo la concepción de mejorar sus procesos y acciones (Ramos, 2010).

En el período comprendido entre 1995 y 2019 se registran un grupo de cambios por medio de los cuales la Alcaldía ha buscado modernizarse, propendiendo por el mejoramiento de los procesos administrativos en el marco de las también inevitables transformaciones nacionales (Ramos, 2010). En los ejes de la NGP que se han ido adoptando del sector privado a la gestión pública resaltan tres valores: economía, eficiencia y eficacia. El objetivo de estos tres valores es lograr que las estructuras públicas se reduzcan con miras a la transformación progresiva de los organismos públicos (Ramos, 2010). En el caso específico de Medellín, Ramos (2010) define que los cinco ejes de la NGP adoptados son:

1. La puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana que garanticen el acceso de la población a la información pública y la oportunidad de participar activamente en la presupuestación y planeación de las políticas de las que serán los principales beneficiarios.

2. La rendición de cuentas pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa al focalizar los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado. Retomando lo planteado anteriormente, la rendición de cuentas en la ciudad también es un mecanismo de reconocimiento político.

3. La visibilidad y transparencia en la administración pública se concentra en la continua presentación de resultados y avances ligados a la rendición de cuentas. Con ello se busca exponer a la ciudadanía y a los entes de control a la transparencia con la que se manejan los recursos públicos, como respuesta a la generalizada percepción ciudadana de corrupción en el manejo de lo público.

4. Un sistema de gestión orientado al resultado. Se procura que las estructuras administrativas se flexibilicen, las decisiones públicas sean más pertinentes y se identifiquen más eficientemente las necesidades de los ciudadanos, generando una continua producción de información, la cual debe ser considerada como el insumo básico y necesario para la formulación e implementación de políticas públicas adecuadas.

5. Se reconoce a los funcionarios públicos como el eje de la transformación cultural del sector público. La capacitación y dignificación de la función pública son acciones propias del Estado que deben ser promovidas permanentemente para que el funcionario se convierta en un servidor público en función de la comunidad, logrando procesos eficientes y eficaces.

Detrás de los aspectos técnicos de este nuevo modelo de gestión, habría que situar un proceso más amplio de cambio estructural ligado a la ya abordada crisis del modelo de Estado de bienestar y sus formas de intervenir sobre la sociedad. Esta es la crisis del modelo de Administración Pública propia de este mismo tipo de Estado, necesariamente jerárquico y centralizado, con un gran desarrollo y sobredimensionamiento del aparato público y burocrático. En contraposición, la NGP propone el paso a un Estado competitivo que ejecute únicamente funciones básicas, y que le corresponda en consecuencia un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado (Ramírez, 2012). En el caso concreto de Medellín, ya desde la Administración 1998-2000 y subsiguientes, es claro cómo se comienza a tender por una

descentralización político-administrativa con la definición de un *esquema de operación fluido*, donde las unidades estratégicas de operación deberían responder tanto a las realidades de una sociedad como a los nuevos retos de la apertura económica. El ciudadano, ya no es entendido solo como fin, sino también como medio, pues ante la descentralización, la comunidad organizada deberá tener una mayor participación en el manejo directo de los recursos a nivel zonal, comunal o barrial. Las funciones tradicionales de las áreas igualmente tradicionales del Municipio servirán de manera primordial como soporte a la comunidad en la concreción de sus programas, organizados alrededor de la figura de proyectos, y de los cuales la *administración central será un facilitador, posiblemente un planificador y por qué no, un interventor* (Acuerdo 14, 1998).

De esta insistente tendencia a la reducción del Estado, logra entenderse por qué todos los dirigentes de la ciudad en sus respectivos Planes de Desarrollo proponen un extenso frente de esfuerzo ciudadano para dar cumplimiento a las responsabilidades adquiridas por la municipalidad en los programas y proyectos formulados. Veamos cuáles son los planteamientos de cada uno de los alcaldes y cómo evidencian los ejes de la NGP y el discurso de la corresponsabilidad con la sociedad civil como debilitamiento de la propia responsabilidad institucional.

Para el alcalde Sergio Naranjo, la planeación y el desarrollo municipal requieren de una concertación absoluta entre la administración pública, el sector privado y la sociedad civil, si lo que se persigue es la promoción de un liderazgo compartido resultado de un «proyecto por la gente y para la gente» (Acuerdo 19, 1995, p. 4). Para Juan Gómez, el desarrollo social y económico de la ciudad solo es posible con el esfuerzo aunado de los diferentes actores que integran la ciudad. Los empresarios, las organizaciones comunitarias, las ONG's, el sector privado, los académicos y, por supuesto, el Estado como productor y propiciador de acuerdos y consensos que permitan «la construcción de alianzas público-privadas y comunitarias para el desarrollo» (Acuerdo 14, 1998, p. 24). En la administración de Luis Pérez se hace hincapié en que la inversión del sector privado, en agrupación con otras fuentes de ingreso, se promueve e impulsa por y desde el gobierno municipal. Sin esta interacción, el sector privado no lograría realizar cambios significativos en el municipio de manera independiente. La función municipal es, por lo tanto, la de «promotor, facilitador y cogestor» (Acuerdo 12, 2001, p. 98). Sergio Fajardo, en una línea similar a la de Pérez, considera imperioso «promover la integración, coordinación y articulación de esfuerzos y recursos con el sector privado y comunitario con el fin de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas» (Acuerdo 03, 2004, p. 83). Prosiguiendo con el continuismo que representa la

Alcaldía de mitad de la década pasada, durante la administración de Alonso Salazar se desarrolla la idea de que para seguir avanzando en la garantía de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales en forma progresiva, se debe propender por la disponibilidad y concurrencia no solo de recursos nacionales, departamentales y municipales, sino también del sector privado, solidario y social para lograr un mayor impacto en la consolidación de una *Medellín solidaria, equitativa y moderna* (Acuerdo 16, 2008). Para Aníbal Gaviria, las dinámicas de articulación en el marco institucional son importantes si de ellas se deriva la formulación y ejecución de agendas compuestas que le apuesten a «desarrollos estratégicos, mediante ejercicios participativos entre los distintos niveles de gobierno, el sector privado y las comunidades, en el marco de la corresponsabilidad» (Acuerdo 07, 2012, p. 169). Finalmente, la administración *Medellín cuenta con vos*, del Alcalde Federico Gutiérrez¹⁸, «le apuesta a una ciudad donde sus habitantes se respeten entre sí, respeten las instituciones y cumplan las normas sociales, con una Administración transparente y eficiente en el uso de los recursos públicos y principalmente donde la población, el Gobierno y el sector privado estén comprometidos con la ciudad» (Acuerdo 003, 2016, p. 66).

Es en este sentido que creemos que la Alcaldía de Medellín se convirtió en un escenario propicio para la aplicación de elementos propios de la Nueva Gestión Pública, puesto que, entre sus acciones públicas, jurídicamente delegadas desde la Nación, se encuentra la adopción de *novedosos* mecanismos para *moderar* el Estado sin que supuestamente deje de cumplir con la obligación contractual que se tiene con la ciudadanía (Ramió, 2001). Como puede testimoniarse ya desde el Plan de Desarrollo 1998-2000, *por una Medellín más Humana*, hay un obvio empeño en que las administraciones pasen de ser simples *proveedores* de servicios públicos a desempeñar un rol activo de promoción del desarrollo integral de la ciudad a través de la misma ciudadanía. Desde esta lógica, la actuación de la administración municipal se enriquece, porque le permite enfocarse en aquellos aspectos esenciales de la política social, al tiempo que incide en la orientación de otros aspectos determinantes de las demandas contemporáneas de ciudad, como lo

¹⁸ En el Plan de Desarrollo 2016-2019 se propende por la descentralización gubernamental con un enfoque territorial. Esta propone una visión piramidal que comprende al Estado Central como el garante primario y a los entes departamentales y municipales como los actores funcionales de los territorios, más o menos de acuerdo con la capacidad instalada y a las herramientas administrativas que tengan a la mano. «Una visión descentralizada del gobierno de lo público permite acceder con más facilidad a diversos centros y escenarios de conflicto que tienen lugar en los múltiples territorios a administrar, así como a las posibles soluciones territorializadas. Esto último es posible gracias a la permanente cercanía del Estado con cada uno de sus ciudadanos y a los espacios donde estos se desenvuelven, garantizando de esa manera que los problemas priorizados y las soluciones a proveer guarden coherencia con las necesidades ciudadanas» (Acuerdo 003, 2016, p. 72).

son la formación profesional, la generación de externalidades o la política urbana nacional. El punto central de estas iniciativas desde el marco de la NGP se transforma en aprehender, desde el sector privado y la sociedad civil organizada, la gestión de servicios o actividades que ya no tiene sentido que continúen en manos del Estado local como gestor directo. «En la práctica, esto significa la adopción del principio moderno según el cual los gobiernos son más para timonear, que para remar» (Acuerdo 14, 1998, p. 6).

No obstante, a nuestro parecer, en esta filosofía del *no remar*, sino *hacer que los otros remen*, se pasa del Estado intervencionista y del bienestar al Estado Relacional y con él, consecuentemente, a una sociedad del bienestar (Ramió, 2001). Esa Administración Relacional, como ya advertimos, responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma radical sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo todavía la gestión directa de los asuntos públicos a una red de instituciones públicas y, especialmente, privadas. Los gestores públicos ceden su rol de gestores directos de servicios en el marco de unas grandes instituciones jerarquizadas, y se transforman en gestores de redes que tienen como cometido planificar, decidir, controlar y evaluar las acciones públicas implementadas (Ramió, 2001).

3. La Violencia nunca se fue. El narcotráfico, la pobreza y el desempleo como vectores en la historia de la ciudad

Desde 1995 hasta 2019, los programas de gobierno de Medellín han contemplado como punto de partida para la planificación del desarrollo económico, cultural y social de la ciudad, las problemáticas asociadas, directa o indirectamente, a las múltiples formas de la violencia¹⁹ que

¹⁹ Aunque en menor medida, en esta categoría también se considera el problema de la violencia intrafamiliar y el maltrato a menores y mujeres como un fenómeno generalizado que no se denuncia o visibiliza de igual manera por rechazo cultural, vergüenza, temor o falta de credibilidad en las instituciones y se constituye un foco de reproducción de la violencia en otros espacios (Acuerdo 14, 1998). En el Plan de Desarrollo 2001-2003 se afirma que la cultura ciudadana tiene que servir para neutralizar la violencia intrafamiliar. Desde esa perspectiva el Estado debe asumir una actitud propositiva frente a este problema y devolver a la nueva familia su potencial educador (Acuerdo 12, 2001). En el Plan de Desarrollo 2012-2015, la violencia intrafamiliar en sus expresiones físicas y psicológicas ocupa un lugar relevante. Exige la atención de la sociedad como componente fundamental de una perspectiva integral de la seguridad y de la convivencia, dado que es un campo no siempre bien considerado en la formulación de políticas públicas (Acuerdo 07, 2012). Finalmente, el Plan de Desarrollo 2016-2019 contempla que una de las principales problemáticas sociales de la ciudad es la violencia intrafamiliar. Una forma de hacerle frente es a través del proyecto de cultura ciudadana *La familia educa*. Este busca promover el buen trato en la familia y evitar cualquier tipo de violencia en su

convergen en el territorio. Esto ha derivado, a lo largo del periodo estudiado, en índices fluctuantes de pobreza, desigualdad social, falta de oportunidades y desempleo generalizado, como también en una inestable y hasta contradictoria percepción ciudadana sobre la situación de seguridad y convivencia. A pesar de esta disparidad perceptual de cada plan, sí podemos decir que un elemento reiterativo en todas las apuestas de cultura ciudadana, aunque variando en sus enfoques y acciones, como se mostrará en el Capítulo VI, ha sido la intención explícita o implícita de resolver en alguna medida estas problemáticas. A continuación, presentamos algunos de los señalamientos realizados en los Planes en lo que respecta al contexto en el cual se tuvo que levantar la cultura ciudadana como estrategia contra la violencia. Cabe aclarar que no tenemos intención de presentar una historia lineal ni autorizada de la violencia en la ciudad. Por ello, presentamos de manera no cronológica el cúmulo de apartados que profesan de la misma violencia y sirven, en últimas, como contexto para presentar posteriormente y en mayor detalle, las estrategias de cultura ciudadana que sí pretendieron (re)formar una imagen contraria al ciudadano producto de la violencia.

Sin ser un acontecimiento del nuevo milenio, pues la violencia en el municipio es un fenómeno reiterado desde los 80, sí es el Plan de Desarrollo 2001-2003, *Medellín Competitiva*, el primero de los documentos de política pública en señalar con precisión cuantitativa los impactos cualitativos de la violencia en la ciudad. En una suerte de ejercicio relacional, el siguiente apartado presenta, además de las cifras, lo que son algunos de los fenómenos y actores asociados a la violencia y quiénes serían, además, los damnificados directos de esta.

A Medellín la devora el desempleo y la pobreza. Los ciudadanos se están quedando sin oportunidades; la juventud no avizora horizontes despejados y son muchos los que manifiestan su deseo de emigrar, o ya lo hicieron. Encontrar un trabajo digno es tarea titánica. El desempleo promedio alcanza el 21%, mientras que en los estratos más desprotegidos asciende a más del 60%. Hay déficit en cobertura de vivienda y salud. Persiste y se ahonda en la deuda social que la ciudad tiene con la mujer, la juventud, la tercera edad y las minorías étnicas. El 42 % de la población ha disminuido el consumo de alimentos debido a la insuficiencia de ingresos. Asedian las actividades ilícitas; muchos niños y jóvenes deambulan por las calles por falta de cobertura en educación básica; y la

interior que afecte la dignidad humana de alguno de sus miembros, evitar la vulneración de sus derechos y buscar superar la situación de maltrato (Acuerdo 003, 2016).

educación universitaria está cada vez más lejana de los ciudadanos. (Acuerdo 12, 2001, pp. 1-2)

La siguiente administración, la Alcaldía de Sergio Fajardo en 2004, también advierte sobre varios aspectos problemáticos de la situación social de la ciudad, pero además establece por medio de algunos indicadores *sui generis* a la política pública del municipio, una relación directa entre los altos niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- y los bajos Índices de Desarrollo Humano Integral -IDHI- que persistieron lo largo de la década de los 90 e inicios de los 2000²⁰, en donde la desigualdad creció al concentrarse sobremanera los ingresos en sectores minoritarios, mientras se empobrecían, de forma directamente proporcional, grandes sectores de la población. Una materialización de tal inequidad se evidenció en que, para la época, la comuna de mayor ingreso *per cápita*, percibió cinco veces más que las comunas de menores ingresos (Acuerdo 03, 2004, p. 8).

Como venimos diciendo, en la lectura de los Planes de Desarrollo, es inequívoco que los fenómenos de inseguridad y conflicto en Medellín no puedan ser analizados de manera aislada, al margen de un panorama geográfico más amplio, lo que algunos planes denominan como la evolución social, política y económica de la ciudad. La misma que, al encontrarse con la violencia, ha propiciado un numeroso grupo poblacional en condiciones de baja calidad de vida, relacionada, como ya se señaló, con una inequitativa distribución de los ingresos y unos altos índices de desempleo. A lo anterior podemos sumar la ausencia de planes efectivos y sostenibles de solución y la deficiente articulación y efectividad de las entidades que atienden las necesidades básicas colectivas (Acuerdo 14, 1998). Recordemos que, al menos hasta la primera década del siglo XXI, Medellín fue reconocida como una de las ciudades más violentas de Colombia y del mundo²¹.

²⁰ «Si se da una mirada a lo largo de la última década, se puede constatar que se ha venido presentando una variación en los indicadores de pobreza por NBI, pues a comienzos de los 90, la población con NBI era del 14.4%, esta alcanzó valores del 24.3% en 1998 y en la actualidad se ubica en cerca del 18%. Sin embargo, si se mide por Línea de Pobreza, se está en niveles cercanos al 60% de la población en esa condición, con sus consecuencias sobre el desempleo y la informalidad que hoy alcanzan tasas muy elevadas. Habría que agregar a esto además, las altas tasas de homicidio que tienen un alto impacto sobre el IDH, que en el 2001, presentaba tasas de 77.21% ligeramente situado por encima del promedio nacional y nos ubica como Departamento, en el quinto lugar en calidad de vida en el país». (Acuerdo 03, 2004, p. 7)

²¹ Los grupos armados ilegales del conflicto armado nacional tuvieron presencia y desplegaron acciones propias del conflicto y enfrentamientos armados en la ciudad. Este suceso involucra tres actores centrales: guerrillas (ELN y FARC) o milicias articuladas a ellas (Milicias 6 y 7 de Noviembre, Bloque Popular revolucionario, Milicias Bolivarianas -América Libre-, Milicias Populares de Occidente -Comandos Armados Revolucionarios -COAR-,

Bombas en lugares públicos, aniquilamiento de líderes de izquierda y defensores de derechos humanos, secuestro, asesinatos de consumidores de drogas, trabajadoras sexuales y habitantes de calle, masacres a centenas de jóvenes, ataques terroristas y uso de explosivos, miedo y zozobra colectiva consolidaron esta imagen (CNMH, 2017).

Cifras oficiales suministradas por el Observatorio del Centro Nacional de Memoria Histórica y de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral de Víctimas (UARIV) calculan que entre 1980 y 2014, al menos 132.529 personas fueron víctimas reconocidas del conflicto armado en el municipio. El desplazamiento forzado es la principal modalidad de victimización con 106.916 víctimas. Le siguen, en su orden, el asesinato selectivo (19.832), la desaparición forzada (2.784 víctimas) y 221 masacres (1.175 víctimas). Las cifras de otras formas de violencia no letales también demuestran la magnitud y degradación del conflicto armado: acciones bélicas (784 víctimas), secuestro (484), violencia sexual (336), reclutamiento forzado (136), atentados terroristas (80) y daño a bienes civiles (12) (CNMH, 2017). Estas cifras son corroboradas por los datos que se presentan en el Plan de Desarrollo *Por una Medellín más Humana (1998-2000)* cuando señala el homicidio como la primera causa de mortalidad en Medellín. El Plan presenta tasas de 38.7 por mil en 1991 y 20.2 en 1996, las cuales, a pesar de la disminución, siguen siendo de las más altas del mundo. Las zonas más afectadas por este fenómeno son las zonas Nororiental, Noroccidental y Centro-oriental, con registros de 23.4, 22.8 y 44.5, respectivamente, para el último año citado. La mayor cantidad de homicidios afecta a personas de sexo masculino entre 15 y 24 años y aproximadamente el 91% del total es ocasionado con armas de fuego (Acuerdo 14, 1998).

Medellín ha sido una ciudad especialmente afectada por el conflicto armado interno y la guerra que desde hace más de medio siglo vive el país. Este alcanzó en los últimos años de la década antepasada dimensiones dramáticas para la población civil a raíz de la disputa armada entre los actores del conflicto por importantes espacios territoriales. Esto ha causado enormes daños humanos, sociales y económicos, además ha constituido un enorme obstáculo para el desarrollo humano en las apuestas de ciudad (Acuerdo 03, 2014). Buscando comprender la manera como se ha dado el conflicto en la ciudad, el Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) ha identificado

Milicias Pueblo Unido, Comandos Armados Populares -CAP-, Milicias del Pueblo y para el Pueblo -MPP-, Milicias Populares del Valle de Aburrá -MPVA-, Comandos Obrero Populares -COP-, Milicias Independientes del Valle de Aburrá y Milicias Metropolitanas); paramilitares (Bloque Metro, Bloque Cacique Nutibara — BCN —, Frente José Luis Zuluaga) y miembros de las Fuerzas Armadas del Estado (Ejército y Policía) (Bedoya, 2010; CNMH, 2017).

cuatro hitos importantes en lo que podríamos entender como una historia de la violencia en la ciudad:

El primero de los cuatro hitos se ubica entre 1965 y 1981. De este periodo se tiene registro de prácticas de justicia privada agenciadas por sectores institucionales; el alza del negocio de las drogas comienza a marcar pauta en las dinámicas económicas y sociales de la ciudad; al mismo tiempo, se hace visible las demandas de sectores sociales y políticos que buscan reformas políticas y económicas para el municipio (CNMH, 2017).

El segundo período ocurre entre 1982 y 1994. Su principal característica es el despliegue de la violencia y el terrorismo del Cartel de Medellín en cabeza de Pablo Emilio Escobar Gaviria. Alrededor del narcotráfico se desarrollaron pequeños grupos armados de la izquierda radical, en su mayoría independientes de las guerrillas rurales y las milicias barriales. También lo hicieron grupos de justicia privada²² que perpetraron de antesala al paramilitarismo y que realizaron igualmente acciones en contra de líderes sociales y organizaciones de izquierda. El ejercicio de la violencia política, con alta complicidad de las instituciones estatales, conocida como *guerra sucia* (CNMH, 2017), también contribuiría a la progresiva deslegitimación y deterioro de la confianza en las instituciones del Estado por parte de la ciudadanía.

Aunque la masificación y el alto grado de organización del delito y el conflicto se aprecian en todas las zonas de la ciudad, la concentración territorial de la población más pobre en el norte y en la periferia, ha facilitado, especialmente entre los jóvenes, el surgimiento del sicariato y la conformación de milicias y bandas delincuenciales. En forma paralela se presenta un aumento de grupos armados de justicia y seguridad privada, los cuales asumen en forma arbitraria funciones que son responsabilidad del Estado. El cerramiento progresivo de urbanizaciones, equipamientos colectivos y zonas públicas, con el pretexto de garantizar seguridad, ha generado una ciudad excluyente, desmembrada y con mayor inseguridad en el entorno de las áreas cerradas. (Acuerdo 12, 2001, p. 50)

²² Algunas materializaciones de la justicia por y para los particulares se evidenció en la amplia proliferación de vigilantes tradicionales, informales y nocturnos, además de las redes vecinales de seguridad privada. Al respecto, el Plan de Desarrollo de Luis Pérez (2001-2003) propone las *redes de buena vecindad* como un complemento a su idea de *educación callejera*. Estas redes posibilitan la integración armónica y efectiva entre los organismos de seguridad y la comunidad en la prevención y control de la delincuencia. Como estrategia de seguridad y vigilancia en los barrios, este programa capacitaría tanto uniformadas como representantes de la comunidad (Acuerdo 12, 2001).

El tercer período se dio entre 1995 y 2005. Este se configura alrededor de la expansión de los paramilitares y las guerrillas rurales en el país y en Antioquia. Medellín y su región metropolitana se convirtieron en el centro geográfico-logístico de este conflicto y en objetivo de la disputa militar entre organizaciones paramilitares, organizaciones milicianas y guerrilleras. Durante este momento la ciudad fue objeto de la intervención militar Estatal más contundente de la que se tiene registro, cuyo episodio más conocido fue la operación Orión (CNMH, 2017). No obstante, el Plan de Desarrollo del alcalde Federico Gutiérrez, aludiendo a la política de seguridad democrática del Gobierno Uribe, señala que la aplicación de estas nuevas estrategias de seguridad a nivel nacional derivó en la desmovilización de estructuras ilegales y la implementación de nuevas prácticas innovadoras en gestión pública y urbana. Desde entonces fungen como punto de inflexión, pues desde los inicios de la década de los 2000, impulsó la creación de un nuevo capítulo de *paz* en *nuestra* historia reciente (Acuerdo 003, 2016).

Como último período, se sitúan los sucesos acaecidos entre 2006 y 2014. El declive de guerrillas y paramilitares desde comienzos del siglo XXI demuestra los avances en la contención de la violencia por parte del Estado (Figura 1) y el aumento de su capacidad operativa en la definición e implementación de políticas de seguridad²³. Sin embargo, la ciudad fue testigo de un reacomodo de las estructuras criminales y fue también epicentro de la reinserción de paramilitares desmovilizados²⁴. Esto estuvo acompañado de complejos procesos de rearme y de nuevas expresiones de violencia, como el asesinato de líderes, especialmente de jóvenes relacionados con propuestas de resistencias artísticas y culturales, la exacerbación de las llamadas fronteras invisibles, el asesinato y la violencia contra las mujeres (CNMH, 2017). Ese *nuevo* conflicto interno propició una nueva oleada de desplazamiento forzado, aumento de las desapariciones,

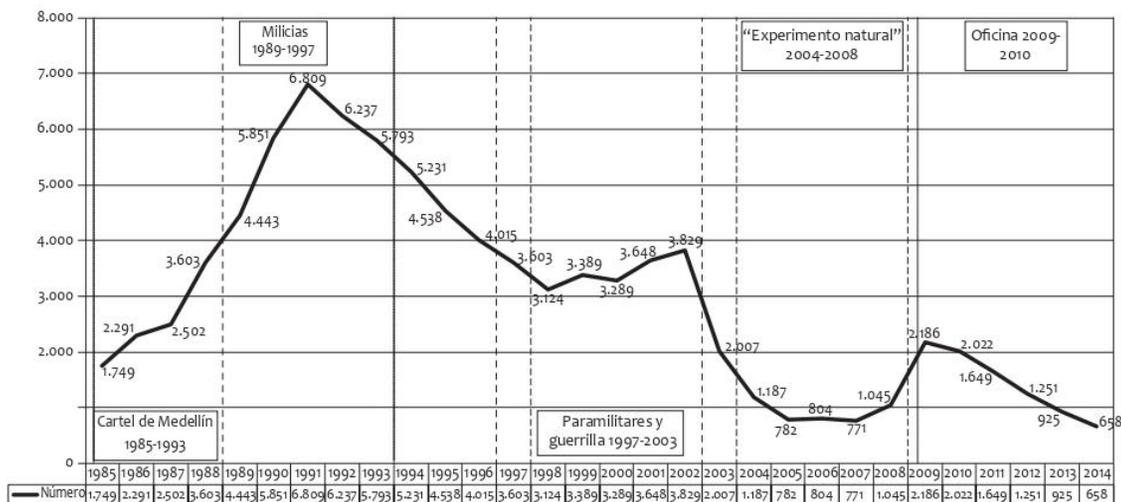
²³ «En el tema de homicidios, entre 1990 y 2011, el comportamiento del número de homicidios por año ha presentado una tendencia marcadamente irregular, debido no sólo a políticas institucionales variadas en los distintos periodos, sino también a cambios en las dinámicas de la delincuencia organizada en el territorio. En 1991 se presentó el mayor número de casos ocurridos, con 6.349 muertes violentas; entre 1991 y 1998 se presentó una tendencia descendente; a partir de este último y hasta 2002, se observó un comportamiento ascendente, llegando a 3.721 homicidios en este último año; entre 2002 y hasta 2008 el número de homicidios vuelve a descender, llegando en este último año a 1.045 muertes por este delito. En los últimos tres años, se presentó una disminución de 538 casos, al pasar de 2.187 homicidios en 2009 a 1.649 en 2011». (Acuerdo 07, 2012, p. 36)

²⁴ «La ciudad ha vivido varios procesos de reinserción de grupos armados, siendo en la actualidad el más significativo la reincorporación del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia, proceso en el cual la ciudad y el país han depositado grandes esperanzas y en el que es indispensable contar con el apoyo del gobierno nacional y con los avances en la mesa nacional de negociación, además del esfuerzo local de todos los actores de la ciudad» (Acuerdo 03, 2004, p. 25).

secuestros y extorsiones, violación de los derechos humanos y DIH, problemática que afecta principalmente a mujeres, niños y niñas (Acuerdo 03, 2014).

Figura 1

Número total de homicidios y contiendas armadas 1985-2014 en Medellín.



Nota: Giraldo Ramírez & Preciado Restrepo, como se citó Dávila, L. F. (2016, p. 110).

Es importante agregar que la firma del acuerdo para la terminación del conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 supuso un nuevo hito en la historia del conflicto colombiano y, necesariamente, en la ciudad de Medellín. Con él comienza a hacerse necesario el despliegue de un conjunto de mecanismos que permitan la inclusión en la vida política, socioeconómica y cultural de las víctimas, sean directas o indirectas, del conflicto y sus actores para lograr la recuperación de la confianza, la convivencia, la paz y la reconciliación de todos los miembros de la sociedad, incluidos los firmantes de paz. En este marco, la cultura ciudadana también adquiere un rol en la reconstrucción del tejido social que, aunque difuso, sí aparece en el Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos*.

Como se ha dicho hasta ahora, los Planes de Desarrollo también señalan los efectos que ha tenido la violencia, la desigualdad social, la pobreza y el desempleo en la seguridad y convivencia ciudadana, siendo este último el elemento fundamental al que se dirigen la mayoría de los Planes de Desarrollo en lo que refiere a la cultura ciudadana. El Alcalde Juan Gómez Martínez, en 1998, considera que en la ciudad no existe:

Una cultura generalizada de convivencia, tolerancia, solución pacífica de conflictos y participación y se manifiesta una acentuada tendencia al enriquecimiento fácil, rápido e ilícito. La situación se agrava con la ineficiencia de los canales y procesos que posibilitan la participación ciudadana y la concertación en materia de seguridad y convivencia. (Acuerdo 14, 1998, p. 52).

Para el 2001, *la convivencia urbana se rompió en pedazos. Medellín Competitiva*, señala al Estado de haberse rendido ante lo ilícito, pues los ciudadanos parecen rehenes de la delincuencia. El Plan reprocha la insistente y desafortunada construcción de «muchas ciudades, pero muy poca urbanidad, muy poca convivencia» (Acuerdo 12, 2001, p. 1).

Para *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, la situación de seguridad y convivencia en la ciudad confirma también la falta de coincidencia entre la moral, la cultura y la ley, triada que retoma los sistemas elementales de regulación del comportamiento humano en la conceptualización de la cultura ciudadana de Mockus (Mockus, 2002; Mockus, Corzo, Ramírez & Cancino, 2012). En esta ausencia, el Plan ve reflejado el aumento no solo de la violencia intrafamiliar y cotidiana, y por el número de armas y justicia a mano propia por parte civiles, sumado al grave deterioro de la convivencia y la ineficacia de los enfoques y programas que se han aplicado a su solución. El Plan señala la precariedad de:

Escenarios de participación y concertación con la sociedad civil para diseñar y gestionar políticas y acciones que prevengan y actúen sobre las diferentes violencias. Igualmente, el deterioro de la seguridad y la convivencia en la ciudad se percibe por los altos niveles de hurto. (Acuerdo 03, 2004, p. 24)

Es a partir del gobierno de Alonso Salazar (2008-2011) que comienzan a reconocerse avances en la percepción de seguridad y convivencia, aunque para él y los subsiguientes alcaldes, aún persisten conductas y comportamientos que, sin ser en sí mismos criminales, generan peligro. A pesar de haberse formulado un Manual de Convivencia Ciudadana durante el mandato del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, los niveles de apropiación de este fueron deficitarios, al igual que los pactos ciudadanos, que carecían de mecanismos institucionales de seguimiento (Acuerdo 16, 2008). En la misma línea, para el 2011, el Plan de Desarrollo *Medellín un Hogar para la vida*,

dando cuenta de los temas de convivencia y tolerancia de la población en Medellín, presenta los resultados obtenidos en la Encuesta de Cultura Ciudadana 2011. Esta encuesta permite identificar los factores culturales que validan y refuerzan prácticas que afectan la convivencia ciudadana, con el fin de poder lograr cambios concluyentes en el comportamiento de los habitantes de la ciudad. Algunos de estos aspectos socioculturales se manifiestan en la aprobación de conductas como el familismo, la justicia por mano propia, la tolerancia al porte de armas, la tolerancia al uso de la violencia, entre otros. Sin embargo, en cuanto al acatamiento de la norma, se puede concluir que los ciudadanos son más propensos a seguirla que hace una década (Acuerdo 07, 2012). Teniendo como base la Encuesta de Percepción y Victimización de Medellín de 2015, la cual mide la incidencia y prevalencia de los delitos y, en general, de los problemas de inseguridad, convivencia y violencia que experimentó la ciudadanía durante la administración de Federico Gutiérrez, se evidencia que en 2015 el 15% de la población fue objeto de un hecho victimizante relacionado con la seguridad y convivencia (Acuerdo 003, 2016).

Ante este panorama y como resultado de su formalización dentro de los Planes de Desarrollo de la ciudad, la cultura ciudadana, ya sea como línea estratégica, dimensión transversal, componente o programa específico, consolida su rol propendiendo siempre por el mejoramiento de la seguridad y convivencia en el territorio. Es en este sentido que el Alcalde Luis Pérez afirma que *Medellín necesita una revolución en su Cultura Ciudadana*. Una generalización amplia de los planes concluye que:

el medio ambiente social está contaminado y no contribuye a la felicidad ni al desarrollo, pues los ciudadanos funcionan dentro de una dudosa escala de valores, y de ahí la necesidad de clarificar una a través de las estrategias de cultura ciudadana. Las secuelas del narcotráfico todavía ensucian la paz y manchan la unidad ciudadana; la ley se negocia en las esquinas de los barrios; la violencia está tan generalizada que ya ni respeta las instituciones educativas y de salud; la cultura de la coartada se pasea impunemente por las conciencias; la capacidad de compromiso y la ayuda mutua se han ido desvaneciendo. (Acuerdo 12, 2001, p. 5)

De acuerdo con el Alcalde Alonso Salazar, sobre progreso de las políticas de cultura ciudadana se puede decir que en el municipio hay una mejor disposición para el cumplimiento de

las leyes por *convicción*, asunto que deviene una condición favorable para promover la capacidad del control social de comportamientos dañinos para la ciudad y los ciudadanos. Sin embargo, el remarca la necesidad de continuar el énfasis en la cultura ciudadana como política desde una *pedagogía del sentido de lo público* para repercutir en las justificaciones ciudadanas para transgredir la Ley, pues se sabe que estas se basan en anteponer el interés individual al colectivo. «En cuanto a cultura política, tolerancia, solidaridad, cuidado del medio ambiente, seguridad vial, de realización y cumplimiento de acuerdos y consensos, aunque se han presentado avances, aún es necesario mantener acciones vigorosas» (Acuerdo 16, 2008, p. 128).

En una línea similar, en el Plan de Desarrollo, *Medellín un Hogar para la Vida* (2012-2015), la cultura ciudadana es considerada un principio para la convivencia ciudadana, la valoración de la vida y la diversidad. Es en este sentido que «la pretensión del presente Plan de Desarrollo es revertir esta situación mediante programas y proyectos dirigidos a promover la convivencia ciudadana y respeto por la vida por encima de cualquier justificación» (Acuerdo 07, 2012, p. 32). Finalmente, en *Medellín cuenta con vos 2016-2019* se aclara que, a pesar de contar con una población que tiene una percepción positiva de la ley, esta se sigue incumpliendo en gran medida. Se evidencia la necesidad de armonizar los comportamientos de la ciudadanía, no solo por temor a la ley, sino por conocimiento de las normas morales y culturales (Acuerdo 003, 2016.), asunto recurrente en el conjunto de Planes de esta década que toma por referencia la propuesta de Antanas Mockus.

Es claro que la ciudad vivió en paralelo el peso de la guerra entre los carteles de la droga, el conflicto armado interno (en sus diferentes fases y modalidades) y la interacción de múltiples violencias espontáneas (Dávila, 2016). Las problemáticas derivadas del fenómeno de la violencia, la pobreza, la situación de seguridad y el desempleo en la ciudad han sido abordadas en la planeación de la ciudad, al menos en lo que respecta a la cultura ciudadana, desde una perspectiva neoliberal que prioriza las ideas de competitividad, emprendimiento, inversión de capital, creación de clústeres, innovación, entre otras. Este planteamiento de la cultura ciudadana como estrategia neoliberal se sitúa con mayor fuerza en la ciudad desde la alcaldía de Sergio Fajardo (2004–2007) y continua con diferentes matices en las administraciones de Alonso Salazar (2008–2011), el gobierno de Aníbal Gaviria (2012–2015) y el periodo de Federico Gutiérrez Zuluaga (2016-2019) (Sanín, 2019).

Los profesores Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou, citados por Dávila (2016), no consideran las apuestas de formación de ciudadanía, arte y cultura o recreación y deporte, formales y no formales, entre los factores del éxito en la reducción de los indicadores de violencia, pues para ellos se deben a seis hechos fundamentales. El primero de ellos, como mencionan los planes, son las intervenciones militares nacionales, como la Operación Orión, para el caso de la ciudad. Segundo, la negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las operaciones contra objetivos de alto valor militar. Tercero, los avances notables en la presencia y el fortalecimiento del Estado local, en especial, en las áreas marginales y suburbanas donde las instituciones públicas recuperaron el control territorial. Cuarto, la coordinación entre los niveles local, regional y nacional de gobierno que, como ya vimos es producto de los presupuestos de la NGP. Quinto, la hegemonía, desafiada coyunturalmente, de la fuerza pública. Finalmente, la intervención urbanística estratégica e intencionada al espacio público (Dávila, 2016). De igual forma existen interpretaciones menos complacientes, que aseguran que la disminución en las tasas de homicidios de la ciudad son resultado de la consolidación de una *governabilidad ilegal alternativa*, donde el Estado ha generado procesos de convivencia con actores criminales, y se evidencian prácticas de protección violenta. Para ilustrar estos procesos se puede aludir a la llamada *Don Bernabilidad*, primero, y al *Pacto de fusiles*, después (Angarita et al, 2008; Human Rights Watch, 2010; Dávila, 2016; Jairo Bedoya, 2010).

En los últimos años, los homicidios y agresiones a la población se reducen verticalmente, creando una relativa calma en la ciudad.

Se llega a una distorsionada situación donde hay *menos homicidios pero no menos homicidas*. No hay menos violencia, pues no hay *menos victimarios, o menos armas o menos determinantes de la violencia*. Cuando el asesinato y la masacre declinan gradualmente, hasta cierto punto son reemplazados por otros crímenes como robos y delitos contra la propiedad, extorsión, desplazamiento forzado interno y externo, y ofensas selectivas como asaltos sexuales, hostigamientos, amenazas e intimidaciones contra el núcleo familiar de líderes de derechos humanos y de trabajadores, o incluso exigencia de vestirse de determinada manera; todo esto sin casi ninguna preocupación pública ni reacción siquiera verbal del Estado central. Esos nuevos agentes armados han llegado para ocuparse del orden público. (Bedoya, 2010, pp. 98-99)

4. La confianza como gobernanza. Un intento institucional por lograr legitimidad política

Como se ha venido exponiendo, los problemas de orden público, la interacción de múltiples violencias espontáneas, la desigualdad social, la pobreza y el desempleo, así como el afianzamiento progresivo de un estado de cosas neoliberal, son particularidades del orden social de la ciudad de Medellín, que no solo han influido en las relaciones de seguridad y convivencia ciudadana, sino en la legitimidad y credibilidad social en la administración pública (*confianza política*²⁵) en todos los niveles territoriales. Esto último, de acuerdo con las apreciaciones presentes de manera preponderante en los Planes de Desarrollo de Sergio Fajardo (2004-2007) y Federico Gutiérrez (2016-2019)²⁶.

Atendiendo a los trabajos de diferentes autores que han estudiado el papel del Estado en la creación-destrucción de la confianza política y social (Güemes, 2014; Silva, Bustos & Morales, 2018), la desconfianza política también deriva en altos niveles de desconfianza interpersonal entre la ciudadanía (*confianza social*²⁷). Ante la mirada crítica de los ciudadanos, la función del Estado es relevante en la medida que sus políticas y su eficacia en el desempeño de sus funciones envía señales que son hondamente importantes para elaborar la confiabilidad en el otro (Güemes, 2014). Silva, Bustos & Morales (2018), retomando las posturas de Van der Meer (2017), identifican cinco factores que inciden en la percepción ciudadana sobre la eficacia del Estado, a saber: corrupción y

²⁵ «La confianza política puede entenderse como el apoyo de los ciudadanos a las instituciones políticas como el gobierno, el parlamento y los partidos. Se manifiesta a través de una valoración positiva respecto de la credibilidad, justicia, competencia y transparencia de las instituciones políticas». (Bustos, Morales y Silva, 2018, p. 9)

²⁶ El Plan de Desarrollo 2016-2019 establece como un modelo de gestión pública el *Creemos en la construcción de confianza ciudadana*. Este se sustenta en tres tipos de confianza: *interpersonal*, *social* e *institucional*. La primera se refiere a las relaciones uno a uno, donde la confianza tiene rostro. Está basada en el respeto y la convivencia. La segunda se refiere a las relaciones sociales, donde el rostro es más difuso. Se da hacia quienes habitan en el mismo espacio, pero no se conocen. Esta se basa en la corresponsabilidad y el orden social. Finalmente, la confianza institucional, se refiere a la confianza en el Estado. Impulsada a través de la legalidad, la transparencia y la eficiencia (Acuerdo 003, 2016).

²⁷ «La confianza particularizada se da entre las personas que conocemos y la generalizada hace referencia a la confianza sobre las personas que no conocemos. Ambas se crean a partir de la interacción entre las personas y forman lo que se conoce como confianza social» (Silva, Bustos & Morales, 2018, p. 9).

percepción de justicia, desempeño macroeconómico, instituciones electorales, socialización política y *confianza generalizada*²⁸.

Estas ideas las podemos rastrear, por ejemplo, en el Plan de Desarrollo *Medellín competitiva*, cuando se señala como una función esencial del Estado el garantizar la seguridad ciudadana y la justicia, asuntos a los que deben vincularse necesariamente los diferentes actores sociales que habitan la ciudad. Para la administración, la seguridad y la justicia garantizan a los ciudadanos la posibilidad de ejercer las libertades públicas, los derechos y los deberes democráticos, mediante el mantenimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo integral, en procura del bien común y la tranquilidad colectiva (Acuerdo 12, 2001). Se entiende que la confianza social y política es el fundamento del Estado Social y Democrático de Derecho y condición misma de su legitimidad; esto significa que fomentarlas es una función y un deber de la administración pública en la búsqueda de prevenir el delito, mantener el orden, la tranquilidad y el bienestar colectivo. Una caída de la confianza política ya sea en los políticos, en las instituciones o en todo el sistema puede hacer que los gobiernos enfrenten serios problemas respecto a la percepción de la efectividad de sus acciones, así como a la disposición de los ciudadanos para obedecer las leyes. Los efectos negativos de una baja confianza política (políticos sobornables, instituciones corruptas, nepotismo, etc.) pueden extenderse a la vida social, afectando con ello la confianza social amplia (Bustos, Morales y Silva, 2018).

Respecto al cumplimiento de la administración de justicia como factor fundamental para la creación de confianza política por parte del Estado, el argumento propuesto por Güemes (2014) reza:

Si las instituciones y estructuras estatales encargadas de aplicar la ley, detectar y castigar a los transgresores son eficientes en cumplir sus funciones, los ciudadanos tienen motivos para pensar que los sujetos que violen la confianza y actúen de modo oportunista o deshonesto, serán perseguidos y aprehendidos. (p. 20).

²⁸ «La confianza generalizada hace referencia a la percepción de que la mayoría de las personas son parte de una misma comunidad moral por lo que es posible confiar incluso en los menos cercanos» (Silva, Bustos & Morales, 2018, p. 10).

Sobre la baja efectividad de la justicia y los elevados índices de impunidad que deslegitiman la aplicación de la justicia se encuentran en los Planes de Desarrollo dos posiciones. El primer grupo estudia y reconoce las deficiencias existentes y apuntan las apuestas en el marco de los mecanismos de justicia al ciudadano. El segundo grupo reconoce las deficiencias, pero enfoca su análisis en problemas de confianza y gobernabilidad que se generan.

En este primer grupo se encuentran los Planes de Desarrollo de Sergio Naranjo (1995-1997), Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011), Aníbal Gaviria (2012-2015) y Federico Gutiérrez (2016-2019). Este conjunto de planes propende por la reducción de los márgenes de impunidad al coadyuvar en un mejor ejercicio de la justicia en la ciudad (Acuerdo 19, 1995). La justicia cercana al ciudadano significa, a la lógica de los planes dos cosas: por un lado, el fortalecimiento de los organismos de administración de justicia y, por el otro, el acompañamiento a los ciudadanos al utilizar los mecanismos de administración de la justicia (Acuerdo 03, 2004; Acuerdo 16, 2008; Acuerdo 07, 2012; Acuerdo 003, 2016). Por estas razones es que se insiste en los planes en la necesidad de un gobierno fuerte en el territorio y cercano con la población, que genere estrategias para el fortalecimiento de los valores y de la participación ciudadana, que promueva espacios de encuentro para la reconstrucción del tejido social y que sea efectivo a la hora de dar respuesta a las necesidades de las personas (Acuerdo 003, 2016).

En el segundo grupo, se encuentran los Planes de Desarrollo de Juan Gómez Martínez (1998-2000) y Luis Emilio Pérez (2001-2003). Estos apuntan a recuperar la confianza de los ciudadanos en los organismos del Estado encargados de la convivencia, la justicia y la seguridad, y a construir tejido social duradero. Todo esto mediante el fortalecimiento y articulación de los servicios de atención a las familias, la resolución de los conflictos por medios no violentos y la atención institucional de los problemas de convivencia y seguridad en la ciudad (Acuerdo 12, 2001).

En 1998, el diagnóstico que sustenta el Plan de Desarrollo 1998-2000, arrojaba que las deficiencias en la administración de justicia y en los organismos de seguridad del Estado, se manifestaron en un alto índice de impunidad, esto es, 97% según datos del Ministerio de Justicia y del Derecho, en tanto el 80% de la población no tiene acceso a los servicios de justicia. La escasa defensa técnica judicial, los altos costos de los defensores privados, la rigidez de Jueces y Fiscales y la deficiente formación de los abogados dificultan la administración de justicia, prolongan los procesos y agravan el hacinamiento en las cárceles. La situación se empeora con la ineficiencia de

los canales y procesos que posibilitan la participación ciudadana y la concertación en materia de seguridad y convivencia (Acuerdo 14, 1998). La garantía estatal del cumplimiento de la ley y el constreñimiento que sobre los ciudadanos en general ejercen las instituciones del Estado reduce la incertidumbre colectiva dentro de un grupo social y hace predecibles las acciones ajenas, generando incentivos favorables a la confianza. De no ser así se crea una sensación de injusticia e impotencia generalizada que conduce a los ciudadanos a creer que la mejor y única vía para prosperar es siendo corrupto o deshonesto, considerándose factible que el otro se comporte de esa manera (Güemes, 2014).

Desde la perspectiva de la NGP, orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública, la búsqueda de la confianza es lógica y trascendente debido a que su ausencia pone en peligro la legitimidad y estabilidad gubernamental, lo que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político. Si no se proporcionan eficientemente las políticas y los servicios públicos demandados, socialmente disminuyen los apoyos a las instituciones del Estado (Ramió, 2001). Es en este sentido que los Planes de Desarrollo *Medellín compromiso de toda la ciudadanía* y *Medellín cuenta con vos* elaboran una comprensión de la cultura ciudadana como terreno prioritario e imprescindible para la solución de problemas concretos de convivencia, potenciando el ejercicio pacífico de las relaciones interpersonales. De igual manera, esta apuesta de cultura ciudadana constituye una operativización por recuperar la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones a partir de un proceso de gestión entendido como transparente, visible y cercano al ciudadano, que facilite la gobernabilidad y propicie la legitimidad de las instituciones (Acuerdo 003, 2016).

En 2004, Sergio Fajardo señala que debido a las prácticas corruptas y clientelistas de quienes administran lo público, estos han venido perdiendo credibilidad. Igualmente, por la ineficiencia e ineficacia en sus procedimientos y la poca calidad en la atención al ciudadano, se han presentado fuertes deficiencias en los mecanismos de control interno, evaluación y rendición de cuentas (Acuerdo 03, 2004), generando una crisis sistemática de legitimidad del gobierno y de gobernabilidad. Desde la óptica de esta administración, los altos niveles de desconfianza en lo público y en la clase política aumentan aún más cuando los procesos de comunicación con la ciudadanía son débiles, lo que conlleva a la poca participación ciudadana y a un inexistente control ciudadano a la administración pública (Acuerdo 03, 2004). En este Plan de Desarrollo, se identifican algunos de los síntomas más significativos de esta crisis de gobernabilidad: 1) control

de importantes zonas del territorio urbano por parte de actores no estatales armados que han impuesto su ley, cobrado tributos, impuestos, restricciones a la movilidad y al libre desarrollo de la vida comunitaria; 2) persistente confrontación armada entre poderosas organizaciones criminales que han hecho de la ciudad su nicho de operaciones y han convertido a la ciudadanía en víctima impotente de sus arbitrariedades; 3) clientelismo en las relaciones entre la municipalidad y las organizaciones sociales, lo que ha debilitado el ejercicio de la ciudadanía por parte de las mayorías en la ciudad y, a su vez, le ha restado legitimidad a la administración local. 4) cierre de espacios de deliberación pública (Acuerdo 03, 2004).

La administración de Federico Gutiérrez (2016-2019), buscando diagnosticar los problemas de confianza generalizada de la población, recurre a encuestas de percepción ciudadana y no a instrumentos que permitan comprender la confianza política y social como resultado de la ineficacia e ineficiencia del Estado en temas de corrupción y percepción de justicia, desempeño macroeconómico, instituciones electorales y socialización política²⁹. Ignoran, entre otras cosas, que «si los ciudadanos perciben que las instituciones son capaces de identificar y sancionar a quienes violan los acuerdos se genera previsibilidad, el riesgo de entablar relaciones con desconocidos disminuye y las probabilidades de que florezca la confianza social son mayores» (Güemes, 2014, p. 20). Vale la pena señalar que para este Plan y sobre todo en lo concerniente a la apuesta de cultura ciudadana, la confianza en las personas influye significativamente en el funcionamiento de la vida social, la convivencia y la seguridad. En la medida en que exista confianza será más fácil la solución de los problemas colectivos, dado que esta determina significativamente la disposición a cooperar entre las personas y los grupos sociales (Acuerdo 003, 2016).

En ambos Planes de Desarrollo, a pesar de ser un elemento central en sus apuestas de ciudad, en general, y, en particular, en sus estrategias de cultura ciudadana, se pierden de vista seis

²⁹ «Según la Encuesta de Cultura Ciudadana -ECC- de 2015, la confianza interpersonal llegó a un 62% mientras que la confianza institucional se ubicó en 35%. De manera particular, el 92% de la población de Medellín confía en sus familias, el 59% en sus vecinos/as, el 56% en sus amistades y el 51% en su comunidad, mientras que solo el 5% confía en las personas que conocen por primera vez. En Medellín la mayor parte de la ciudadanía (48%) cree que las personas han sido corruptas en algún momento de su vida. Lo anterior permite inferir que cerca de la mitad de la población considera que la corrupción forma parte de la cotidianidad. Por otro lado, los resultados arrojados en materia de confianza institucional dejan entrever un escenario problemático para la consolidación de la legitimidad gubernamental, la cual se concibe como una base indispensable para el ejercicio de la gobernabilidad. Además, en cuanto al nivel de confianza en el funcionario público, solo el 14% de la ciudadanía tiene un nivel positivo de credibilidad en él» (Acuerdo 003, 2016, p. 76).

características de la confianza política que comprendidas adecuadamente inciden en el tratamiento de las políticas estatales para el fortalecimiento de gobernabilidad. Silva, Bustos & Morales (2018) las describen de la siguiente manera: primero, la confianza generalizada promueve la existencia de confianza política; segundo, la confianza política aumenta en relación con la imparcialidad con que actúa el gobierno; tercero, la confianza política aumenta a medida que mejora el desempeño de los servicios públicos; cuarto, un mayor desarrollo económico contribuye positivamente a la confianza política; quinto, a mayor nivel de escolaridad mayor confianza política; sexto, una mayor esperanza de vida incrementa la confianza política. En últimas, se argumenta que las probabilidades de que las personas confíen aumentan cuando ellas saben que existe un actor político capaz, imparcial, justo y efectivo que, como tercera parte y exógenamente, garantiza el cumplimiento de los acuerdos privados e impondrá sanciones en el caso en que corresponda. Así, cuanto más eficaz sea el Estado en el ejercicio de sus funciones, se crean mayores incentivos a los actores para confiar y cooperar a la vez que se envía señales generales sobre los principios y normas que prevalecen en una sociedad (Güemes, 2014), lo cual va moldeando creencias, valores y estándares morales que sirven de sustento a la cultura ciudadana.

Ahora, obedeciendo a la actualización de la gestión de lo público a través de los discursos de la NGP, como se desarrolló en apartados anteriores, se ha tendido a reducir la condición de ciudadanos a clientes, lo cual es un claro detrimento a la gobernabilidad y legitimidad del Estado frente a la misma ciudadanía.

Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos, de hecho los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de cliente. Entre la Administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político. (Ramió, 2001, p. 5)

Por tanto, una mala administración del gobierno ante una crisis económica, de la administración de justicia o de corrupción puede generar un quiebre sociopolítico que diezme la confianza y credibilidad de la democracia, de los líderes políticos y de las instituciones públicas, provocando un enorme descontento y desconfianza ciudadana que afecta integralmente el sistema democrático y que puede tardar años en recuperarse (Silva, Bustos & Morales, 2018).

5. La realización del ideal de ciudad a través del espacio público

La relación entre cultura ciudadana y espacio público es principalmente relevante en los Planes de Desarrollo de los alcaldes Sergio Naranjo Pérez (1995-1997), Juan Gómez Martínez (1998-2000), Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003) y Aníbal Gaviria Correa (2012-2015). Esto no significa que los demás planes de desarrollo no incluyan apuestas puntuales por la construcción, recuperación, aprovechamiento y resignificación del espacio y de los equipamientos públicos en el contexto de ciudad; denota, más bien, que estos no necesariamente se encuentran articulados de manera explícita a las líneas estratégicas, dimensiones transversales, componentes, programas o proyectos de cultura ciudadana. Teniendo en cuenta tal precaución, consideramos que un trabajo documental de tal envergadura debería ser abordado desde una perspectiva que valore, en la integridad de los Planes de Desarrollo, los discursos que dentro de apuestas puntuales por el espacio público están dirigidos, más allá de ser o no enunciados bajo el rótulo de cultura ciudadana, a la materialización de las imágenes de ser humano, es decir, aquellos esfuerzos sistemáticos e intencionados por imaginar al ser humano siendo algo diferente a lo que es. Empero, estos esfuerzos, que por su misma naturaleza formativa pueden ser objeto de análisis del modo de observación antropológico en pedagogía, desbordan los objetivos de esta investigación. Ahora bien, sí nos interesa evidenciar de manera más precisa y desde un análisis contextual las preocupaciones de ciudad que tienen incidencia sobre las problemáticas relacionadas a la cultura ciudadana en el periodo comprendido entre 1995-2019, y que, necesariamente pasan por demandas, iniciativas o reflexiones en torno a la construcción, recuperación, aprovechamiento y resignificación del espacio público³⁰, entendido como política y como lugar³¹.

³⁰ «El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con algunos reglamentos para el uso del espacio público urbano y rural, por ello, para Herrera & Acosta (2009), no es posible estudiar el espacio público sin tener en cuenta los lineamientos que le rigen. A este respecto aparecen normas como la Ley 200 de 1936, que reglamenta el uso de las tierras en el país, especialmente lo referido a los territorios rurales, la urbanización y la construcción. A partir de esta reglamentación se expedieron otras normas que corresponden a los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- (Ley 388 de 1997). No obstante, solo hasta la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), se estableció el marco regulatorio en esta materia. En esta ley se establece que el ordenamiento territorial colombiano se estructura en cascada de acuerdo con la organización político-administrativa del país. Cada ente territorial tiene la libertad de decisión sobre las acciones y regulaciones de su espacio público» (Herrera y Acosta, 2009, p. 208).

³¹ «El espacio público puede ser entendido como política o como lugar. Como una política se concibe como un espacio de titularidad pública, es decir, propiedad del Estado y sobre el que solo el Estado tiene autoridad. En esta acepción,

Las temáticas que estructuran este apartado contienen, en lo que respecta al espacio público, las recurrencias que se encuentran en los Planes de Desarrollo en el período de nuestro interés. Estas comprenden desde discursos en torno a la infraestructura cultural, el patrimonio cultural, los escenarios para el deporte, la recreación y el uso del tiempo libre, hasta la adecuación de la infraestructura vial, el modo de habitar y concebir el Centro de la Ciudad, las repercusiones de las dinámicas de urbanización privada en las posibilidades de encuentro ciudadano y la *metropolización* de la ciudad. Antes de mostrar las problemáticas específicas que se asocian al espacio público, vale la pena identificar la forma en que los diferentes Planes de Desarrollo, ya sea como dimensión transversal, línea estratégica, componente, programas o proyecto de cultura ciudadana, lo entienden y cómo aporta a la consolidación de la idea de lo que la ciudad debe ser. De forma posterior, se mostrará el contexto y la forma en que varían desde la mirada de cada administración las problemáticas y apuestas propias del espacio público.

Para Sergio Naranjo (1995-1997), se pretende planificar, recuperar, caracterizar y consolidar los espacios públicos, dando especial relevancia a las áreas verdes, a las áreas de esparcimiento público y a las áreas viales, orientados a permitir el esparcimiento, la integración y la referencia urbana e histórica de la ciudad. Todo ello para conformar un sistema urbano estructurante del espacio público que relacione, integre y articule los diferentes sectores y equipamientos por medio de la trama ya consolidada (Acuerdo 19, 1995).

Juan Gómez Martínez (1998-2000), desde una perspectiva humanista e histórica, entiende la ciudad como *organismo vivo*, que se transforma permanentemente al densificarse y cambiar de uso, por esta razón no puede seguir construyéndose bajo el criterio de una planeación que legisla y planea con prevalencia al espacio privado, con una noción de lo público relegada a una esfera marginal. Para Gómez Martínez, la ciudad y el espacio público son aspectos consustanciales al origen y evolución del concepto mismo de ciudad. En este marco, se busca la conformación de un sistema estructurante del espacio público que relacione, integre y articule las diferentes zonas y equipamientos de la ciudad, otorgando especial prioridad a las acciones orientadas a mejorar la

el Estado debe garantizar ciertos derechos y establecer los deberes de su uso. Aun así, el Estado asegura el carácter público de dicho espacio mediante la promulgación de normas y el establecimiento de derechos y deberes de las personas que lo habitan. El espacio público como un lugar, se entiende como un espacio físico establecido por derecho para el uso de todo ciudadano sin hacer distinciones de clase. Es opuesto a la concepción del espacio privado, que se entiende como el espacio de uso del titular del mismo» (Herrera y Acosta, 2009, p. 209).

calidad de los espacios públicos en sus atributos ambientales y paisajísticos con el fin de propiciar su adecuada utilización como sitios para el reencuentro ciudadano (Acuerdo 14, 1998).

Por su parte, Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003) considera que el espacio público es la razón de ser de la ciudad. En la práctica, el espacio público es la ciudad misma (Acuerdo 12, 2001). Es el escenario de experiencias, intercambios e integración colectiva, y la expresión de las diversas manifestaciones sociales. Es también el eje estructurante de ciudad y de ciudadanía, un factor estratégico en la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental. En este sentido, se necesitan ciudadanos dispuestos a entender y vivir la ciudad como el espacio de todos. El concepto de lo público, de acuerdo con el Alcalde, «tiene que extenderse a todos los barrios y corregimientos, al norte y al sur, al oriente y al occidente, de día y de noche, porque Medellín no son dos ciudades, y la Administración es una sola» (Acuerdo 12, 2001, pp. 4-6). En el Acuerdo 12 de 2001, se menciona que:

si los seres vivos no tienen un hábitat apropiado, se extinguen. Los tigres sin selva son tristes y perecen. Los seres humanos no vivimos dignamente si nos falta un espacio público generoso. La selva es al elefante, lo que el espacio público es al ciudadano³² (p. 62).

En este punto, se evidencia una ruptura en el discurso alrededor de la relación entre el espacio público y la cultura ciudadana en tanto el primero no hace parte de los elementos que median en la construcción de ciudadanía. Adicionalmente, los Planes de Desarrollo de Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Federico Gutiérrez (2012-2016) tienen un tinte más presentista, pues no poseen un imaginario de ciudad a alcanzar, o al menos no se presenta de manera transparente en el corpus documental delimitado en esta investigación.

De acuerdo con lo anterior, desde una perspectiva del ordenamiento urbano racional, se encuentran los esfuerzos de las alcaldías de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011), e inclusive de Aníbal Gaviria Correa. Esta perspectiva implica el *pagar la deuda social* por medio de la aplicación del denominado *urbanismo contextual*. Este

³² Esta premisa parece realizarse en la afirmación de Schiller para quien el hombre «juega sólo allí donde es hombre en el pleno sentido de la palabra y solo allí es enteramente hombre, donde juega» (Amendola, 2000, p. 163). Para Pérez, la ciudad es un espectáculo en el que el valor de la felicidad prima sobre cualquier otro valor, es una realidad que el hecho mismo de estar juntos puede convertirse en un factor de humanización.

último parte del respeto de las particularidades físicas y sociales al intervenir el territorio, asunto que en la política pública de ciudad de Medellín se ha denominado históricamente como *urbanismo social*. El Plan de Desarrollo *Medellín es solidaria y competitiva*, en la apropiación de este modelo, dice haber propiciado la inclusión de amplias zonas de la ciudad, que hasta entonces habían sido marginadas del desarrollo centralizado. En la ejecución de esta estrategia, el plan señala como fundamental la promoción de la equidad territorial al privilegiar la acción del Estado en las zonas periféricas, las más vulnerables desde el punto de vista social, ambiental y político, donde se evidenciaban los menores índices de desarrollo humano y calidad de vida (Acuerdo 16, 2008). Al respecto, Sierra (2016) afirma que tras estos dos períodos «se logra poner en los medios internacionales, primeras planas, exposiciones, seminarios y congresos el tema de la milagrosa transformación de Medellín con el *urbanismo social*³³ como método para el éxito urbano y social» (p. 137).

Rompiendo con la lógica presentista que es propia del *urbanismo social*, Aníbal Gaviria (2012- 2015) afirma que los proyectos urbanos integrales actuarán en la consolidación de los sistemas estructurantes del espacio público, de los equipamientos sociales para seguir tejiendo los escenarios de la vida pública en la construcción de la cultura ciudadana, armonizando las intervenciones con los proyectos de conectividad, movilidad y transporte público, con la generación de empleo y el fortalecimiento de las actividades económicas, para lograr condiciones de habitabilidad mejoradas con criterios de sostenibilidad social y económica y calidad ambiental del hábitat. Con este Plan de Desarrollo se pretendía consolidar un proyecto de ciudad colectivo, profundizando lo mejor de lo avanzado en el pasado y construyendo sobre lo construido. *Ciudad viva*, como propuesta de intervención al espacio público, da cuenta de una red activa y creciente de infraestructura orientada al ejercicio libre e incluyente, intergeneracional y creativo, que los espacios para el arte y la cultura potencian en una ciudad que le apuesta a la vida y a su respeto como valor fundamental (Acuerdo 07, 2012).

³³ Según la autora, esa misma exposición mediática también estableció un vínculo emocional y perceptual en cabeza de la figura del Alcalde como posibilitador, líder, protagonista de la transformación urbana de Medellín. Verbigracia, la exposición *Medellín urbanismo social* narra la historia de una metamorfosis ejemplar conducida por los equipos municipales de Fajardo y Salazar, convencidos de que la arquitectura y el urbanismo pueden ser vectores de una profunda transformación social. La visibilidad y cobertura mediática de esta transformación se multiplicó, con lo cual se empieza a hablar de la ciudad como modelo urbanístico y de gobierno para las demás ciudades del país y del mundo (Sierra, 2016).

Finalmente, Federico Gutiérrez (2016-2019), sin relacionarlo directamente a su apuesta de cultura ciudadana, plantea que para construir una ciudad que le apuesta a ser equitativa, segura y sostenible debe predominar, desde una perspectiva intergeneracional, la sana convivencia, la corresponsabilidad, la lucha por la identidad y el esfuerzo por ser un mejor hábitat para los ciudadanos. El fin por alcanzar sería una ciudad verde, con una movilidad más amable y eficiente, con garantías de condiciones de salud para sus habitantes y que contribuya a la mitigación del cambio climático (Acuerdo 003, 2016).

Desde una lectura histórica de las preocupaciones por el espacio público de la ciudad, y de acuerdo con Naranjo, Hurtado & Peralta (2003), ya desde la década de 1950 han ocurrido cambios trascendentales en el desarrollo urbano de Medellín. La migración y el desplazamiento forzado han sido fenómenos relacionados con los problemas de violencia y pobreza en el campo, así como con las ofertas en materia de empleo y educación en la ciudad. Ambos hechos se convirtieron en una realidad innegable y desestructurante de lo que hasta ese entonces significaba lo urbano para la ciudad, sobre todo para las alcaldías. La magnitud de estos fenómenos socioculturales dio lugar a la formación de una *ciudad ilegal*, construida por encima del perímetro urbano, al margen de las escasas normas de construcción existentes y con mecanismos informales de articulación a la vida económica de una otra *ciudad legal*. Tanto la migración como el desplazamiento trastocaron las cifras de crecimiento demográfico y económico de la ciudad, así como los niveles de cobertura de los servicios básicos hasta ahora controlados; entrambos muestran la deficiencia de los diagnósticos optimistas de la municipalidad y de los programas diseñados para intervenir la *subnormalidad*.

La existencia de estos grandes y formalizados ámbitos urbanos de ilegalidad han recibido consideraciones teóricas y constataciones empíricas en múltiples ocasiones bajo el paradigma dicotómico de la legalidad-ilegalidad, la formalidad-informalidad, la normalidad-anormalidad, conformando al interior de la planeación el desarrollo de una idea de *una ciudad marginal a la otra* o *una ciudad dentro de la otra* (Bedoya, 2010). Reconociendo el problema de la división de las ciudades, el Plan de Desarrollo 1995-1997, se propuso incorporar reglamentaciones más acordes con la realidad de los asentamientos subnormales de tal forma que se propiciara la integración de la *ciudad informal* con la *ciudad formal* (Acuerdo 19, 1995). Estos programas de intervención de áreas deprimidas o de actividades deteriorantes buscaban la dinamización de

sectores o polos de desconcentración para el incremento, la consolidación y el mantenimiento del espacio público.

Cuando la ciudad empezaba a reportar una estabilización migratoria y unas tasas de crecimiento decrecientes, se hizo evidente un nuevo ciclo de expansión urbana, un potencial de explosión social que a toda costa se había querido mantener oculto, invisibilizado³⁴. (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). En este sentido, el Plan de Desarrollo *Por una Medellín más humana* afirma que la ciudad tiene también graves debilidades en cuanto al espacio público, el cual se ve afectado por la extracción de materiales, deforestación, incendios forestales, pérdida de la cobertura vegetal, prácticas agropecuarias inadecuadas, vertimiento de tóxicos, escombros y basuras. Además, vastos sectores carecen de espacios públicos como producto de los procesos de construcción por la vía de los barrios piratas o de invasión, en otros sectores por los problemas de inseguridad y de violencia que llevaron a la generalización de la modalidad de urbanizaciones cerradas, que han generado una ciudad interrumpida. En otras palabras, esta nueva ciudad conformada por dichas tipologías de urbanización y vivienda carecen de los atributos que caracterizan la ciudad, es simplemente la sumatoria de enclaves dormitorio. En los barrios que se construyen hoy, no existe el espacio público en su verdadero sentido. Se dan *espacios abiertos de uso privado* que resultan del cumplimiento de normas y que, de paso, niegan toda posibilidad de vida barrial. Se trata de un espacio público precario, que no convoca, que no permite el encuentro y el disfrute de la ciudad por parte de sus habitantes, que no educa para la convivencia y que provoca mayores niveles de intolerancia y en muchos casos de violencia (Acuerdo 14, 1998).

Es importante destacar que este impulso de formar barreras físicas de acceso³⁵ no es ningún fenómeno nuevo, sino una actitud humana extendida especialmente como forma de vida aceptada

³⁴ Para Naranjo, Hurtado & Peralta (2003), es bien sugestivo el hecho de que mientras para el año de 1997 se dio una tasa de crecimiento en Medellín de 2.03% en los asentamientos informales, el crecimiento de la población fue de 5.3%. Estos datos mostraban la agudización de fenómenos como la precarización del ingreso, la fragmentación de los lotes como alternativa para el sustento y la localización en zonas de alto riesgo y en las riberas de las quebradas como posibilidad de acceder a una vivienda propia por parte de los sectores de más bajos ingresos y de los desplazados. Todo ello mostró que, a pesar de que en las últimas modificaciones del perímetro urbano habían sido incorporados muchos de los asentamientos informales creados durante la década de 1980, casi todos permanecían, formalmente, en la ilegalidad.

³⁵ La imparable urbanización de la ciudad que ha traído consigo las lógicas de la globalización se evidencia no solo a través de las ya mencionadas carencias del espacio público, de la desaparición del comercio local o los servicios intrabarriales, sino, además, en la generalizada dependencia ciudadana al automóvil y la alta congestión de tráfico que le es consecuente. Aparece en el escenario de la ciudad una mayor demanda de vías y medios de transporte (Acuerdo 14, 1998). Los Planes de Desarrollo señalan algunos elementos como las recurrencias que configuran la problemática

solo para una reducida élite. Con ella aparecen también otros efectos secundarios, como la separación física que genera estructuras organizativas privadas, las cuales terminan reemplazando a los organismos comunales. Con la autonomía comunal de las urbanizaciones se convirtió, además, en frontera jurídica. Mientras que antes de los procesos de urbanización privada la protección de los enemigos externos constituía la principal preocupación de los sujetos, hoy el acento está puesto en la eliminación de aspectos internos no deseados de la vida de las ciudades. La producción espacial de una *sociedad público-privada* es uno de los ejemplos más evidentes del nuevo tipo de producción del espacio urbano. Una característica interesante de estas sociedades es la aparición de restricciones al acceso como un fenómeno generalizado. El mercado inmobiliario no ofrece muchas oportunidades de elección a las clases de menores ingresos y se crea una división social del espacio urbano. La consecuencia directa de la segregación social, económica y cultural y la exclusión es la conformación de una *clase baja urbana*. A su vez, este proceso es acompañado por un movimiento de reclusión de ciertos barrios por parte de la población pudiente. La división espacial como signo de la división y desintegración social se expresa ahora mediante barreras físicas y limitaciones en los accesos. Existe un aislamiento mutuo que reemplaza el ideal de la ciudad abierta e integradora que persiguen los Planes de Desarrollo estudiados. De este modo, el espacio público se segmenta en lugares de alto nivel de servicios, consumo y vida nocturna³⁶. Y

contemporánea que ha devenido la movilidad en el municipio. Uno, la evidente saturación de extensos puntos o sectores de la red vial municipal. Dos, el acelerado crecimiento del parque automotor en el Valle de Aburrá. Tres, el lento crecimiento de la oferta de capacidad del mismo sistema vial arterial. Cuatro, la atomización del transporte público colectivo de pasajeros. Y cinco, el inadecuado uso de las vías, tanto por falta de educación vial y como por el estacionamiento indiscriminado sobre ellas (Acuerdo 14, 1998). Los Alcaldes Naranjo, Gómez y Pérez señalan como la administración municipal ha mostrado desinterés con el espacio público para la movilidad como temática de importancia para el desarrollo del territorio. Al precario papel del ciudadano en el consumo de espacio público, se le suma ahora el privilegio de los vehículos en contra de los peatones como un asunto de debate cultural de la ciudad, ya que un alto porcentaje del presupuesto público se destina a la creación de vías para los mismo vehículos que asfixian el espacio público (Acuerdo 19, 1995; Acuerdo 14, 1998; Acuerdo 12, 2001). Posteriormente, con los mandatarios Gaviria y Gutiérrez, se pone de manifiesto la necesidad para la ciudad de Medellín de un modelo de movilidad no solo integral, sino igualmente sostenible, donde se maneje estratégicamente la dinámica del ya existente parque automotor circulante y la reducida disponibilidad de vías. Estos Planes proponen como puerta de salida a la avanzada crisis de movilidad, el fomento planeado y sistemático al uso de los diversos medios del sistema integrado de transporte público que provee la ciudad y el incentivo a otros medios de transporte alternativo (Acuerdo 07, 2012; Acuerdo 003, 2016). Vale señalar que, sin ser parte necesaria de los apartados de relación directa con la cultura ciudadana como apuesta de ciudad, la realización de campañas de fomento e incentivo a otras posibilidades de transporte sí pasa por el espectro de las estrategias educativas que pretenden cambios actitudinales de la ciudadanía hacia la misma ciudad.

³⁶ Para el Alcalde Luis Emilio Pérez Gutiérrez, la noche tiene que ser «protagonista de vida», el escenario de eventos, certámenes, relaciones con el sector productivo, oportunidades de empleo. El mandatario es bastante insistente en afirmar que la competitividad de la ciudad pasa por la noche, pues una «ciudad sin cultura nocturna sacrifica parte de su función educadora». No obstante, esta lectura de la noche no termina en su capacidad productiva, sino que también se hace extensiva al asumir que «la calle es como una universidad que educa las 24 horas del día». Para el alcalde, una

paralelamente se crean otras áreas en las cuales los *extraños* se sienten físicamente amenazados (Janoschka, 2002).

Una manifestación de esa segregación social, económica y cultural que es trascendental en el cambio del desarrollo urbano de Medellín se aglutina en el conjunto de las problemáticas que ha enfrentado El Centro de la ciudad. En los años setenta, se mostraban sobre todo los problemas de movilidad vehicular, debido a la alta densidad derivada de la construcción de edificios de grandes proporciones; algunas de las medidas tomadas con énfasis en el aspecto vial, tuvieron un efecto negativo en tanto aumentaron el tráfico vehicular y segmentaron el territorio. En las décadas siguientes se fueron haciendo cada vez más evidentes el proceso de deterioro de edificaciones, espacios públicos y patrimonio cultural³⁷, el aumento de la inseguridad, la disminución del uso residencial, la contaminación producida por el alto tráfico vehicular, así como el incremento de la informalización de las actividades económicas, especialmente expresada en términos de ventas ambulantes y estacionarias (Vásquez, 2014).

En los Planes de Desarrollo 1995-1997 y 1998-2000 son explícitas las intenciones de avanzar en un proceso de planificación continua de El Centro que incluya el reordenamiento del espacio público (Acuerdo 19, 1995). Los Planes de Desarrollo posteriores, al menos en lo referido a apuestas manifiestas de cultura ciudadana, no incluyen esta preocupación por la recuperación de

ciudad exclusivamente diurna, es una ciudad de medio tiempo. De allí que la convivencia en la noche deba ser un derecho tan válido como en el día. Es responsabilidad de la municipalidad propiciar las condiciones para que los ciudadanos aprovechen la noche creativa y dignamente. Esta no solo debe ser presa de medidas coercitivas que niegan la expresión de toda su potencialidad. Históricamente, la noche ha sido una gran damnificada de las decisiones administrativas anteriores. El Plan de Desarrollo *Medellín Competitiva* señala textualmente que «hay que desestigmatizar la noche, habitarla, volverla segura y enriquecerla de opciones. La noche llena de gente se vuelve grata, gana en productividad y encanto. Hay que rescatar el encanto de la noche de la sordidez de la prostitución callejera, la delincuencia, las licorerías en la vía pública, la embriaguez y el peligro de los carros locos». Ante este panorama, la Administración Municipal de Pérez Gutiérrez se propuso adelantar una serie de acciones encaminadas a devolverle a Medellín «una noche de más calidad, con mejor uso por parte de la ciudadanía» (Acuerdo 12, 2001).

³⁷ Al respecto, los Planes de Desarrollo de Naranjo, Gómez y Gaviria muestran una preocupación por el patrimonio cultural de la ciudad. El primero propone desarrollar proyectos que permitan la recuperación del patrimonio arquitectónico, artístico y urbanístico en el centro de la ciudad, pues este representa una parte importante de la memoria colectiva de los ciudadanos. Igualmente, propone el desarrollo de actividades artísticas, educativas, recreativas, científicas y culturales entra en la agenda del mandatario (Acuerdo 19, 1995). El segundo señala que las edificaciones y espacios de valor patrimonial también han sido subvaloradas y además ocupadas con actividades en algunos casos inadecuadas, sin tener en cuenta la representatividad en términos de imagen y memoria cultural que estos tienen para la ciudad. De allí, su iniciativa de fomentar la valoración y recuperación de los elementos naturales y de ciudad considerados patrimoniales a nivel arquitectónico, histórico, paisajístico, cultural y artístico en contexto urbano y rural (Acuerdo 14, 1998). Finalmente, la Alcaldía de Gaviria, con el programa *Ciudad viva, infraestructura cultural para la vida*, buscó garantizar la disponibilidad y apropiación social de espacios públicos aptos para la realización de actividades culturales y artísticas, a través de la construcción, mejoramiento y operación, de la infraestructura cultural y patrimonial de la ciudad con énfasis en la constitución de alianzas público-privadas que permitan su sostenibilidad (Acuerdo 07, 2012).

El Centro. Naranjo Pérez (1995-1997), teniendo en cuenta la concentración de actividades y los conflictos existentes, pretende intervenir El Centro de la ciudad para descongestionar, incentivar la vivienda, lograr un ordenamiento físico y recuperar el espacio público y las áreas deprimidas, de tal forma que se establezcan garantías para la inversión pública y privada y conservar la dinámica existente, con miras a su recuperación como un espacio permanente de encuentro para la ciudadanía, incrementando necesariamente la productividad urbana (Acuerdo 19, 1995). Asimismo, se buscó dar un manejo integral a la ocupación del espacio público por parte de las ventas callejeras a través de la reorganización espacial, el control a la proliferación de venteros, la constitución de organizaciones asociativas, y la capacitación y reubicación laboral de venteros en edad laboral (Acuerdo 19, 1995).

Para la administración de Juan Pablo Gómez Martínez (1998-2000), El Centro, espacio que concentra gran parte de las actividades económicas e institucionales de la ciudad, ha sido también epicentro de la proliferación de la economía informal, la invasión del espacio público y la ocurrencia de numerosos hechos delictivos. En su momento, este presentó los más altos índices de homicidio, robo, prostitución y distribución de drogas. El Plan de Gómez Martínez persiguió una renovación de El Centro más allá de *un espacio residual*, abandonado por algunos sectores económicos prestigiosos y estratos sociales altos como consecuencia de sus dinámicas socioculturales, económicas y espaciales. El espacio público de El Centro de la ciudad fue ocupado por la población más marginada de la actividad económica formal y tradicional, a la que la ciudad históricamente no le brindó otros espacios y posibilidades para su desarrollo personal y familiar. A este marco de problemáticas, en décadas recientes, se sumaron otras situaciones: la inadecuada disposición de desechos, el aumento de la mendicidad, la alta presencia de actividades ilegales, los graves problemas de deterioro físico y la congestión vehicular. El espacio público de El Centro no es más *el corazón de la ciudad*. Los grandes activos que constituyen un invaluable patrimonio social estaban en gran parte subutilizados y subvalorados (Acuerdo 14, 1998).

La proliferación de la informalidad en El Centro de la ciudad, aunada a los hechos de violencia generalizada y los discursos de la globalización económica, propiciaron que los mercados comenzaran a caer bajo el control de los *empresarios violentos* en los 90 y los años subsiguientes. En el Centro se cubren toda una gama de prácticas que van desde el contrabando y el lavado de dólares del tráfico de drogas, hasta la administración de barrios marginales olvidados por el Estado en la provisión, por ejemplo, de transporte público, suplido de manera privada con

carros particulares popularmente llamados colectivos, o de acceso al crédito bancario suplido con negocios como el *pagadiario*. No se trata ya solamente de la compra y venta de mercancías de contrabando realizada desde pequeñas tiendas, antiguamente conocidas como *sanandresitos*, sino de amplios territorios de venta masiva de productos de contrabando como el llamado *Hueco*. Los escenarios y campos de acción de las mafias se han extendido hacia las plazas de mercado minorista y mayorista, carnicerías, terminales de buses intermunicipales, eventos de entretenimiento masivo, mercados de juegos electrónicos y de componentes de computadores, casinos, lugares de juegos de azar y de prostitución. En últimas, el contrabando, el tráfico y la falsificación se potenciaron con la globalización económica. Esta dinámica de mercado no se presenta como una confrontación entre la economía formal y la informal, sino que tiene lugar en la reproducción de un sistema económico orientado a la ganancia, que combina violencia y negocio como medios de acceso a las mercancías (Bedoya, 2010).

Una lectura amplia de las problemáticas de El Centro, demuestra que no se trata de un problema causado por los venteros ambulantes, por los artistas del rebusque diario o por desplazados. Es un fenómeno mayor que lo articulan diferentes actores, un mercado orientado a estimular lo ilegal para poder usufructuar su protección (vigilantes informales, nocturnos y tradicionales y las redes vecinales) (Bedoya, 2010).

Otra de las manifestaciones de la segregación social, económica y cultural ocasionada debido a la construcción, uso y disfrute de los espacios y equipamientos públicos de la ciudad de Medellín, se manifiesta en el desigual y poco planificado ordenamiento urbano. Pese a que se hicieron esfuerzos por orientar algunas políticas y recursos públicos hacia los asentamientos, el fuerte de la inversión municipal seguía del lado de la construcción de obras monumentales como el Metro, el Palacio de Exposiciones, el aeropuerto José María Córdoba, entre otras. Se trató de macroproyectos urbanos que ocultaron la verdadera crisis social que estaba padeciendo Medellín; se habían desatendido casi por completo los aspectos socioculturales. La cultura, la socialización de jóvenes y niños, la formación de ciudadanos modernos, la historia, el patrimonio urbano, el medio ambiente y la Ética pública fueron dejados a su propia suerte y terminaron por hacer eclosión en la década de 1980, contribuyendo a crear las condiciones para la precipitación de la crisis (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). De allí que en las Alcaldías de 1995-1997 y 1998-2000 se encuentre un marcado énfasis no solo en la resignificación del espacio público sino en construir e intervenir obras de infraestructura que contribuyeran al mejoramiento de la calidad de vida de

los ciudadanos. En su delimitación del espacio público, los Planes persiguen un cambio comportamental derivado, a ello su relación con las apuestas de cultura ciudadana.

En el Plan de Desarrollo 1995-1997 se persigue un uso compartido y con preponderancia del interés colectivo sobre el interés particular. Esa configuración colectiva del espacio, en últimas, invitaría a una idea de ciudad unificada, no solo en sus prácticas, sino también en sus espacios de convivencia. La tarea era entonces, detectar dentro del área urbana y desarrollada de la ciudad, aquellos espacios públicos existentes e intervenirlos, mediante la inversión pública o privada, para transformarlos en lugares óptimos para el esparcimiento y la recreación, consecuentemente con sus propias potencialidades. El impulso a la dotación de la infraestructura, servicios complementarios, escenarios deportivos y de recreación se convirtió en un factor determinante para elevar la productividad urbana de la ciudad en especial en las zonas más *deficitadas* (Acuerdo 19, 1995). En el Plan de Naranjo se desea el esparcimiento, la integración, la recreación, el deporte y el tiempo libre como formas de vivenciar el espacio público. Esta idea de ciudad nace de la contraposición de una ciudad *subnormal e informal* y la ciudad *formal y desarrollada*, como se mostró líneas arriba.

El Plan de Desarrollo 1998-2000, *por una Medellín más humana*, parte del reconocimiento de que durante la alcaldía de Naranjo se han alcanzado altas coberturas en la dotación de infraestructura para el funcionamiento de la ciudad y, por lo tanto, en las posibilidades reales de llevarle los servicios básicos a la población. Sin embargo, considera que se ha dejado de lado la esencia de la ciudad, esto es, el espacio público, cuyo valor está estrechamente ligado a la calidad de vida de los ciudadanos en cuanto tiene relación con la vida en sociedad y la construcción de la democracia. Unido a ello, el crecimiento acelerado de la ciudad acompañado por una planificación integral insuficiente se tradujo en una carencia de espacios y equipamientos indispensables para la práctica masiva de actividades recreativas, deportivas y culturales. Así, la utilización de las calles y de las zonas públicas para el esparcimiento se ha convertido en una costumbre que se ha generalizado, reforzada por las tendencias urbanísticas y la escasez de suelo urbano (Acuerdo 14, 1998).

El Plan de Desarrollo 2001-2003, *Medellín competitiva*, rompiendo con la tendencia de los planes anteriores, hace una crítica directa a la costumbre extendida de calificar la gestión de un gobernante en términos de las obras públicas que realice *en metros cúbicos de cemento*, porque son las acciones más visibles. No se le califica por las inversiones que haya hecho para mejorar la

calidad humana y la dignidad de los ciudadanos, *porque esto es invisible*. De ahí que, desde su punto de vista, en Medellín se haya derramado más cemento que cultura ciudadana: «hemos construido mucho urbanismo y no hemos edificado urbanidad» (Acuerdo 12, 2001, p. 6-7). En este Plan se considera el espacio público en razón de su habitabilidad ciudadana como escenario de experiencias, intercambios e integración colectiva.

Esta perspectiva instaurada por Luis Pérez en el 2001 no encuentra continuidad en las administraciones posteriores. El siguiente en retomar una relación entre la construcción de espacio público en términos de infraestructura física y la cultura ciudadana es el Plan de Desarrollo 2012-2015, *Medellín un hogar para la vida*. Ese Plan, unido a diversas estrategias urbanísticas en pro de la conservación de la vida, comprende la necesidad de construir infraestructura cultural buscando, por un lado, la consolidación de los Parques Biblioteca, pero sobre todo, la acción sobre el territorio en casos específicos en los cuales un equipamiento nuevo, entendido como un centro de desarrollo cultural integral, se erige a favor del esparcimiento y el reconocimiento de una ciudad equitativa y, ante todo, vital, que irradia un pulso cultural armónico entre el lugar, sus alrededores, y aquellos que lo complementan y entran en diálogo con él desde otras coordenadas de la ciudad (Acuerdo 07, 2012). Así, se ha pasado en unos cuantos años de poseer algunos de los entornos urbanos más violentos de América Latina, a una visión absolutamente distinta del rol que debe cumplir el Estado y la sociedad en la eliminación de una cultura de la violencia hasta hace poco imperante; perspectiva cuya punta de lanza no son los fusiles sino los parques, bibliotecas, centros culturales, teatros comunitarios, espacios verdes, etc. (Echeverry, 2019).

En la misma línea, el Plan de Desarrollo 2016-2019, *Medellín cuenta con vos*, asevera lo necesario y pertinente que ha sido el desarrollo de infraestructura en los últimos años, al tiempo que aclara que este debe aspirar no solo a su crecimiento, sino también a ser sostenible en el tiempo. Se le da relevancia en el documento a la planificación del territorio y al desarrollo de este para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad³⁸. Se apuesta por proyectos

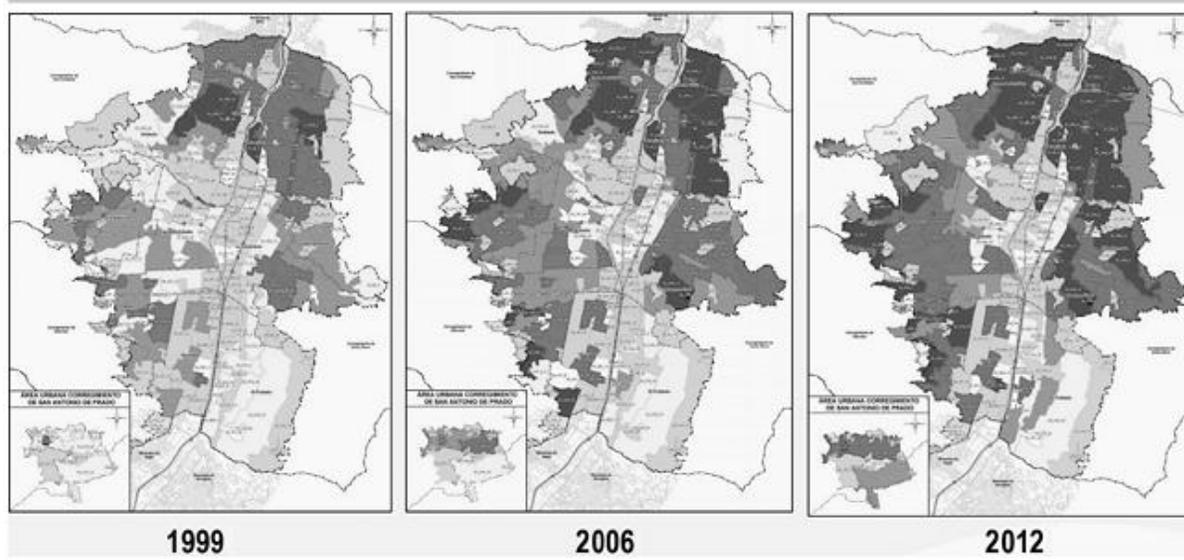
³⁸ El Plan de Desarrollo de Gutiérrez Zuluaga entiende que la idea de *espacio público efectivo por habitante* hace referencia a los espacios con capacidad de uso permanente que corresponden a cada habitante de la ciudad. Este estaría conformado por parques, plazas, plazoletas y zonas verdes. Según las cifras disponibles para Medellín, en los últimos cinco años anteriores al mandato de Federico Andrés, el espacio público efectivo por habitante había disminuido un 5,3% pasando de 3,8 m² en 2011 a 3,6 m² en 2015, una cantidad mínima en relación a los estándares internacionales, y una situación más que compleja para la administración local toda vez que la mayor parte de este espacio efectivo es desaprovechado, ya sea por su estado de deterioro o por factores asociados a la inseguridad. Fue obligación de la ciudad y la municipalidad el generar mayor espacio público adecuado para su apropiación y aprovechamiento, en

urbanos integrales, por una gestión del espacio público, por la vivienda, por la recuperación del centro, por las intervenciones integrales del territorio y por desarrollo rural (Acuerdo 003, 2016).

En el periodo comprendido entre 1995 y 2016, se señaló que el reconocimiento del derecho a la ciudad exigía una mirada completamente distinta sobre los sectores populares, gran parte de ellos producto del crecimiento urbano hacia las zonas altas de la montaña (Figura 2), en su mayoría riesgosas, que ocupaban los límites entre lo urbano y lo rural, denominada *ruralidad de frontera urbana*. El nuevo tratamiento no las toma ni como marginales ni como ausentes en las dinámicas sociales y culturales, sino como protagonistas ineludibles del desarrollo urbano (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). Con una mirada progresista, se impulsó un enfoque de rehabilitación física y social de los asentamientos informales. Una vez más, el Estado debió reconocer la insuficiencia de una intervención regida por parámetros exclusivos de legalidad y aceptar que más allá de las fronteras establecidas por el perímetro urbano, había una población que era necesario articular e integrar a la ciudad. No es de extrañar que desde la Alcaldía de Medellín comience a impulsarse la implementación de megaproyectos que apunten a modificar las realidades mencionadas.

Figura 2

Crecimiento de la densidad poblacional entre 1999 y 2012



Nota: tomado de *Contexto general y focos de revisión. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*, Alcaldía de Medellín, 2013, p. 13.

extensión, calidad y seguridad, además de propiciar la recuperación del espacio perdido por las mismas cuestiones de inseguridad o deterioro (Acuerdo 003, 2016).

Es aquí donde hacen su aparición dos programas como lo son el *Cinturón Verde* y el *Jardín Circunvalar*³⁹. Una respuesta a lo que Gómez Martínez denunciaba en 1998 respecto a que la ruralidad de frontera urbana de la ciudad no es el territorio para reubicar todas aquellas actividades indeseables en las áreas urbanas, o para que en ella se asienten actividades productivas altamente deteriorantes: canteras, ladrilleras, hueseras o rellenos sanitarios. Tampoco son sitios desprovistos de vida propia, reservados para elevar el confort ciudadano o mitigar los traumas de su acelerada expansión (Acuerdo 14, 1998). Estas actividades industriales migraban frecuentemente a las zonas rurales huyendo de la influencia y la regulación urbana. Sin embargo, estos dos proyectos produjeron múltiples expresiones de resistencia ejercidas por las poblaciones a las que afectaba directamente, en especial por la cantidad de desplazamiento interurbano que podría provocar. Aunque estos proyectos responden a la expansión de la urbanización que terminó por desbordar los límites de la ciudad tradicional, al punto de acceder a espacios que deberían estar reservados para la conservación de la naturaleza (Echeverry, 2019).

Para el caso de Medellín, de acuerdo con Salazar Jaramillo (2008-2011), se alinea con la idea de que las políticas públicas de desarrollo rural de la ciudad deben responder al municipio en su conjunto, no solamente porque la ruralidad constituye un bien de interés público cuya dinámica compromete a corto, mediano y largo plazo la supervivencia, seguridad y bienestar de todos los habitantes, sino también porque no es posible garantizar el desarrollo rural si no se modifican algunos procesos y dinámicas que ocurren en las zonas urbanas (Acuerdo 16, 2008). El Alcalde Gutiérrez Zuluaga (2016-2019) establece una serie de políticas, programas y proyectos que respondan con las necesidades de los territorios, y no simplemente señalar cuáles son los proyectos que están en las diferentes comunas. El territorio rural posee sus particularidades y esto crea la necesidad de identificar los proyectos con enfoque rural por su importancia para el territorio y para el resto de la ciudad, al sumarse a la búsqueda de mejoría de las condiciones de bienestar colectivo (Acuerdo 003, 2016).

En el período 2012-2015 el programa *Cinturón Verde del Área Metropolitana* se convierte en una estrategia de planificación e intervención integral a largo plazo respecto a la *ruralidad de*

³⁹ La Alcaldía de Medellín, en el marco del programa *Cinturón Verde Metropolitano* se plantea el Proyecto *Jardín Circunvalar* como una estrategia de intervención integral del hábitat de corto y mediano plazo, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y consolidar territorios equilibrados y equitativos en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los Municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Resolución 451, 2014).

frontera urbana, cuyos propósitos fueron: definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección, conservación ambiental y mejoramiento de la calidad del aire, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación y conservación del medio ambiente en la ciudad y el Departamento (Acuerdo 07, 2012). Así, el Cinturón Verde Metropolitano es, según las autoridades:

Una estrategia de planificación y ejecución de planes, programas y proyectos que buscan transformar el área en la cual la zona urbana finaliza y comienza la zona rural, es decir, los bordes de las ciudades que conforman el Valle de Aburrá. (Echeverry, 2019, p. 277)

Programas como el Cinturón Verde Metropolitano y la tendencia constante a extender el alcance geográfico de los Planes de Desarrollo desde 1995 hasta 2019 hacia la Región Metropolitana son una muestra de la *metropolización* de la planeación urbana en el municipio de Medellín. En el contexto colombiano, en buena parte de las ciudades grandes e intermedias el crecimiento se ha desbordado hacia municipios y áreas rurales circundantes que, en ausencia de planeación y de concertación de intereses con la ciudad central, tienden a convertirse en ciudades dormitorio, en relevo de los barrios periféricos en la recepción de migrantes y, en algunos casos, en simple extensión de los cordones de pobreza de la ciudad principal (UEC, 2007). Con la expansión de Medellín se da lugar a la incorporación administrativa o funcional de municipios menores ubicados en los alrededores, como son La Estrella, Itagüí, Sabaneta, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa con los que la ciudad mantiene intercambios cotidianos. Así, el proceso de *metropolización* tiende a generar una red de ciudades entre las cuales prima más la forma de conectividad que la distancia, gracias al desarrollo de las comunicaciones, espacio público e infraestructura vial (UEC, 2007). En el Valle de Aburrá, este conjunto de municipios se caracteriza no solo por la heterogeneidad, discontinuidad, diversidad y fragmentación territorial, sino por la homogeneidad de iniciativas reguladoras del ser humano que parten, en algunos casos, de la delimitación del espacio público como se mostrará en el Capítulo VI.

En este apartado hemos mostrado cómo la expansión demográfica durante el siglo XX se inscribe en fenómenos más amplios como la globalización, la violencia generalizada, el abandono estatal y la segregación social, económica y cultural. En estas condiciones, la ciudad recibió un flujo abismal de personas que configuraron espacios urbanos desmedidos y poco planificados. El aumento de la población hizo de catalizador para el desorden urbanístico, la desigualdad socioespacial y motivó las estrategias de cambio social que son abanderadas en la política pública actual (Herrera y Acosta, 2009).

Este conjunto de circunstancias devino inevitablemente en una sucesión de incertidumbres, cuyas mayores expresiones materiales fueron el acrecentamiento del consumo y la explotación de recursos naturales no renovables, incluyendo la contaminación directa de las fuentes hídricas y de la tierra, el ensanchamiento de los círculos de miseria, la deforestación programática de pulmones verdes, la urbanización de laderas no aptas para la construcción de viviendas y la inadecuada e insuficiente infraestructura vial. (Echeverry, 2019, p. 245)

En este panorama, el concepto de espacio público se ve enfrentado con desafíos que, una vez soslayados, encaminan su operativización hacia espacios de ciudad más eficaces y efectivos. La mejoría del medio ambiente, el bienestar social, la calidad de vida y el desarrollo social serían algunas de sus expresiones. Estos escenarios permiten el ejercicio de la cogobernanza por medio del afianzamiento de la confianza social y política al desarrollar comprensiones que permitan aprehender y habitar el espacio público de otras formas, pretensión categórica de las apuestas de cultura ciudadana (Herrera y Acosta, 2009). Se puede afirmar que los lugares cambian a las personas cuando se transforman espacios que otrora estaban signados por la exclusión, la violencia y el caos, en zonas habitables y articuladas por medio de un lenguaje común de vida e inclusión; igualmente, creemos posible declarar que las personas también cambian a los lugares cuando los viven, participando de su conceptualización, materialización, recibimiento, utilización y mantenimiento, al punto de convertir a la comunidad en el principal garante de la transformación y sostenibilidad de los proyectos (Echeverry, 2019).

A pesar de esta posibilidad, la segregación social, económica y cultural y los procesos de desarrollo del espacio público urbano continúan siendo marcados por la inercia. Como dijimos

antes, aunque existen manifiestas intenciones de transmutar el espacio público a gran escala, los patrones tradicionales de constitución de la ciudad son todavía omnipresentes en el sentido común civil y político. Si bien las comprensiones e iniciativas descritas en los diferentes Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín reafirman constantemente la necesidad de nuevos desarrollos urbano-espaciales que transformen la segregación socioterritorial al tiempo que persiguen menguar las profundas diferencias que polarizan la *ciudad legal* y la *ciudad ilegal*, a gran escala todos estos esfuerzos pueden ser entendidos como estrategias de gobierno para mantener y actualizar un macroproceso de integración social, mientras que a nivel micro se refuerzan una serie de patrones segregatorios (Janoschka, 2002). Una ejemplificación de esta pauta segregatoria se encuentra en los usos de metáforas y analogías biológicas en los Planes de Desarrollo de los Alcaldes Gómez Martínez (1998-2000), Pérez Gutiérrez (2001-2003) y Gaviria Correa (2012-2015)⁴⁰. En estos se prueba la operativización del paradigma científico-positivista al justificar discursivamente la planificación del espacio urbano; pareciera que la intención es la amputación de un miembro enfermo del colectivo social: los barrios marginales que *no formaban* parte del organismo urbano, en estos Planes esto tenía que resolverse integrando la parte enferma a la sana y deseable (Caride, 2004).

Es igualmente importante establecer que el dictamen sobre el uso y la gestión del espacio público va siempre de la mano del sistema hegemónico en la ciudad, es decir, los enfoques y empleos dependen, en gran medida, de las concepciones que culturalmente se tienen, pues de allí se privilegian deliberadamente los recursos económicos, organizacionales, simbólicos, personales y políticos a la hora de encarar los interrogantes típicos sobre el cómo, quién, por qué, dónde o cuándo debe estructurarse el espacio público (Herrera y Acosta, 2009).

Siguiendo esta racionalidad, las políticas de planeación del espacio público de ciudad han desembocado en una fijación de procesos contradictorios cada vez más notoria —valorización y aislamiento— en la construcción del espacio compartido. Esta lógica ha dado lugar a estructuras insulares a lo largo y ancho de la ciudad que se han convertido en elementos determinantes de la transformación y el desarrollo del espacio urbano. A grandes rasgos, estas estructuras insulares pueden ser leídas en la ciudad de Medellín de la siguiente manera: 1) *Islas de riqueza*. En la ciudad

⁴⁰ El Acuerdo 14 de 1998 hace uso de las siguientes metáforas biológicas: *la ciudad como organismo vivo*; *el espacio público del Centro no es más el corazón de la ciudad* y, *el barrio como célula básica de la ciudad*. El Acuerdo 12 de 2001 se refiere a la ciudad como una *ciudad saludable*. Por otro lado, el Acuerdo 07 de 2012 denomina uno de sus programas como *Ciudad viva, infraestructura cultural para la vida*.

existen urbanizaciones para las élites que crean espacio público —paradójicamente— de uso privado, aislado mediante la construcción de rejas o muros vigilados. 2) *Islas de producción*. Se distinguen dos clases de áreas industriales. Por un lado, las *áreas industriales nuevas*, desarrolladas y comercializadas en forma privada. Frente a *áreas industriales ya existentes* en situación de deterioro o abandono. En ambos casos se configuran en sus áreas circundantes problemáticas de inseguridad y violencia, sobre todo en horas nocturnas. 3) *Islas de consumo*. Se distinguen centros urbanos de compras recién construidos y centros que reciclan la infraestructura edilicia previamente existente. También se tienen en cuenta los templos suburbanos del consumo, el tiempo libre, la recreación y el deporte. 4) *Islas de precariedad*. Muestra barrios informales o precarios centrales, barrios informales o precarios en el borde de la ciudad y los barrios de vivienda social (Janoschka, 2002).

Capítulo VI. Materializaciones disparatadas de la cultura ciudadana. Un ejercicio comprensivo a la luz de la antropología pedagógica sobre cómo la cultura ciudadana deviene carne y hueso

Este capítulo, como ya lo indica su título, tiene por objetivo dar cuenta de las disparatadas formas en que se materializa la cultura ciudadana cuando los Planes de Desarrollo dictaminan sobre lo humano. Sin embargo, antes de presentar la estructura lógica en la que desarrollaremos esta tarea, se hace necesario realizar unas aclaraciones a propósito del mismo capítulo.

La primera de ellas se relaciona directamente con la cultura ciudadana como objeto de nuestro estudio. Como se ha dicho, la cultura ciudadana no tiene un sentido unívoco conceptualmente hablando y, no obstante, podríamos afirmar con absoluta seguridad que esta se vincula con un amplio conjunto de programas y proyectos que expresan una principal prioridad de corte gubernamental orientada hacia la convivencia ciudadana por la vía de un cambio comportamental consciente en los sujetos. También habría que señalar que la cultura ciudadana, como categoría, aparece de manera heterogénea en los Planes de Desarrollo de 1995 a 2019; a esta le es propio un campo semántico extensivo donde el término puede ser usado de diversas maneras: para referirse a una política pública (Gutiérrez), como una estrategia de gobierno (Pérez, Fajardo, Salazar y Gutiérrez), como una práctica o atributo humano deseable (Naranjo, Gómez, Salazar y Gaviria), y como una categoría *comodín* que suele ser intercambiada o equiparada con estrategias de corte educativo, en su sentido más amplio (Pérez, Fajardo, Salazar, Gaviria y Gutiérrez). Adicionalmente, el Plan de Desarrollo 2016-2019 también se refiere a esta como un *enfoque transversal de política* y como un *índice* que mide la percepción ciudadana.

Una segunda aclaración de forma tiene que ver con el lugar que ocupan o no ocupan los grupos poblacionales al interior de los documentos municipales, pues su enunciación en estos no es necesariamente una constante a lo largo de los años. *Minusválidos*, negros, indigentes, *menor retardado educable* y ancianos, como grupos poblacionales, solo encuentran mención en la integralidad de los planes de los Alcaldes Naranjo y Gómez. En el documento del Alcalde Pérez aparecen los siguientes grupos: los discapacitados, los ancianos, los habitantes de calle o *indigentes*, los afromedellineses y los indígenas. Entendiendo la particularidad estructural del Plan de Pérez, la cultura ciudadana también hace parte integral del texto, y por tanto las ideas sobre estas poblaciones. Realizar un trabajo que contemple las relaciones que se tejen entre cultura

ciudadana y grupos poblacionales requiere la revisión de las políticas públicas correspondientes y las materializaciones, ya sea en estrategias o campañas de cultura ciudadana, que estén dirigidos a estos. Nos interesa abordar la cultura ciudadana dirigida a la ciudadanía en general, esto es, las regulaciones sobre lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos presentes.

Una tercera aclaración, tanto de forma como de fondo, es que a continuación no desarrollaremos o daremos por entendido algunos temas en los que se materializa la cultura ciudadana. Estos ya fueron elaborados en mayor profundidad en apartados anteriores, y se le dará relevancia a los que son trazables como recurrencias, particularidades o discontinuidades. Estos temas se relacionan con la competitividad, la globalización, la confianza, el espacio público, la seguridad y la convivencia.

Hechas estas aclaraciones, el contenido de este capítulo se divide en dos partes. En un primer momento presentamos nuestra lectura analítico-descriptiva de la cultura ciudadana a través de los Planes de los Alcaldes de la siguiente manera: *Antes de la cultura ciudadana: de Naranjo a Gómez Martínez*; *Luis Pérez: la cultura ciudadana es todo*; *Fajardo, Salazar y Gaviria: el debilitamiento de la cultura ciudadana*; *Federico Gutiérrez: la puerta de entrada a una política pública de cultura ciudadana*. En un segundo momento presentamos *la carne y hueso* de la cultura ciudadana en el apartado titulado *La cultura ciudadana como estrategia gubernamental para la formación del nuevo ciudadano en la marca-ciudad, o la identidad regional como correlato para una no tan nueva imagen de ser humano*. Este apartado desarrolla tanto la imagen y contraimagen propiamente dicha en cada uno de los Alcaldes, como los elementos temáticos que las conforman. Tales elementos se desarrollan a partir de su emergencia, continuidad y discontinuidad a lo largo del periodo, dado que su permanencia en la comprensión particular de la cultura ciudadana no es estable. Nuestro interés en este apartado también está en relacionar la cultura ciudadana a la emergencia de discursos locales que desembocan en una formación identitaria, como se verá más adelante.

1. Antes de la cultura ciudadana: de Naranjo a Gómez Martínez

Más allá de un uso del término a modo de comodín, el Plan de Desarrollo de 1995-1997 de Sergio Naranjo Pérez y el de 1998-2000 de Juan Gómez Martínez no contemplan una línea

estratégica, dimensión transversal, componente, programa o proyecto que se configure como una apuesta estructurada y delimitada alrededor de la cultura ciudadana. Eso no significa que la cultura ciudadana no pueda ser interpretada en la integralidad del documento. Es posible reconstruirla o descubrirla a partir de ciertos rasgos característicos, esto es, a través del análisis de las líneas o párrafos que contienen regulaciones que, desde el discurso estatal, dictaminan lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, saber, sentir y percibir a través de la interiorización de discursos normativos que generen identidad colectiva, contribuyan a la convivencia urbana, fomenten el respeto y valoración del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos en el marco de la legalidad, entre otras cosas.

La materialización de esos rasgos es, al menos discursivamente, un esfuerzo sistemático e intencionado por parte de la Alcaldía de Medellín por regular, si se quiere, imaginar al ser humano siendo diferente a lo que en ese momento es. Las formas en las que fueron (re)construidas las ideas dispersas acerca de la cultura ciudadana en los Planes de Desarrollo de 1995 a 2000 se identificaron cuando en el discurso se pretende: 1) modificar comportamientos individuales y colectivos que riñen con la convivencia y la vida social de la ciudad, a través de la autorregulación ciudadana, las campañas educativas y el rediseño y construcción de algunos espacios urbanos en los cuales interactúan los ciudadanos entre sí y con la institucionalidad. 2) Construir colectivamente una imagen compartida de ciudad (actual y futura) y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas confieran identidad ciudadana y colectiva. 3) Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar identidad colectiva. 4) Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la Administración por parte de la ciudadanía (Londoño, 2009).

El Plan de Desarrollo de Sergio Naranjo (1995-1997) y el Plan de Desarrollo *Por una Medellín más humana* (1998-2000) corresponden a un estadio previo de la cultura ciudadana antes de que apareciera ininterrumpidamente en los Planes de Desarrollo de Medellín como una apuesta fundamental para el direccionamiento estratégico de la ciudad, no necesariamente centrados en intervenir las problemáticas del presente, sino proyectando hacia el futuro los destinos del territorio y sus habitantes. Una explicación a esta particularidad se podría entender dadas las filiaciones políticas e ideológicas de ambos alcaldes. Se recuerda que históricamente los idearios políticos de los sectores conservadores siempre han apuntado a proyectar sus intenciones políticas al futuro, puesto que en este se avizora la posibilidad de volver a un ayer que es más deseable que el hoy.

Asimismo, constituyen la base heterogénea para definir una idea de ser humano que se fundamenta en los presupuestos de la globalización, la competitividad y la apertura económica. Recordemos que es en el Plan de Desarrollo del 2001-2003 donde aparece por primera vez la cultura ciudadana como un eje transversal en la planeación y gestión municipal.

Tanto Naranjo Pérez (1995-1997) como Gómez Martínez (1998-2000), a pesar de estar inmersos en un escenario posterior a la denominada *guerra contra el narcotráfico* en la ciudad de Medellín, no presentan en sus Planes de Desarrollo una perspectiva que intente responder a las múltiples problemáticas del presente, le apuestan además a generar acciones que repercutan en el futuro. Al respecto, en el Acuerdo 19 de 1995 se indica:

Planificación desde el punto de vista humano y con sentido de responsabilidad con las generaciones futuras, utilizando el criterio de desarrollo sostenible, para que en la medida en que se atiendan las necesidades presentes, se busque subsanar las carencias del pasado.
(p. 36)

En la misma línea, el Plan de Desarrollo 1998-2000 indica que este es el resultado de un proceso en el cual la ciudad avanza hacia las definiciones en torno a su futuro, lo que le ha permitido proyectar una clara visión en la perspectiva del próximo siglo (Acuerdo 14, 1998). Por ese motivo, el énfasis está en atender las consecuencias indeseadas de la violencia generalizada sobre las actitudes y comportamientos de la niñez y la juventud⁴¹. Sin embargo, este énfasis se da a través de la estigmatización de ese sector poblacional con connotaciones negativas. Las estrategias utilizadas buscan el «desaprendizaje de la violencia» (Acuerdo 14, 1998, p. 55) para incorporar a las nuevas generaciones en un proceso de reproducción de la sociedad deseada.

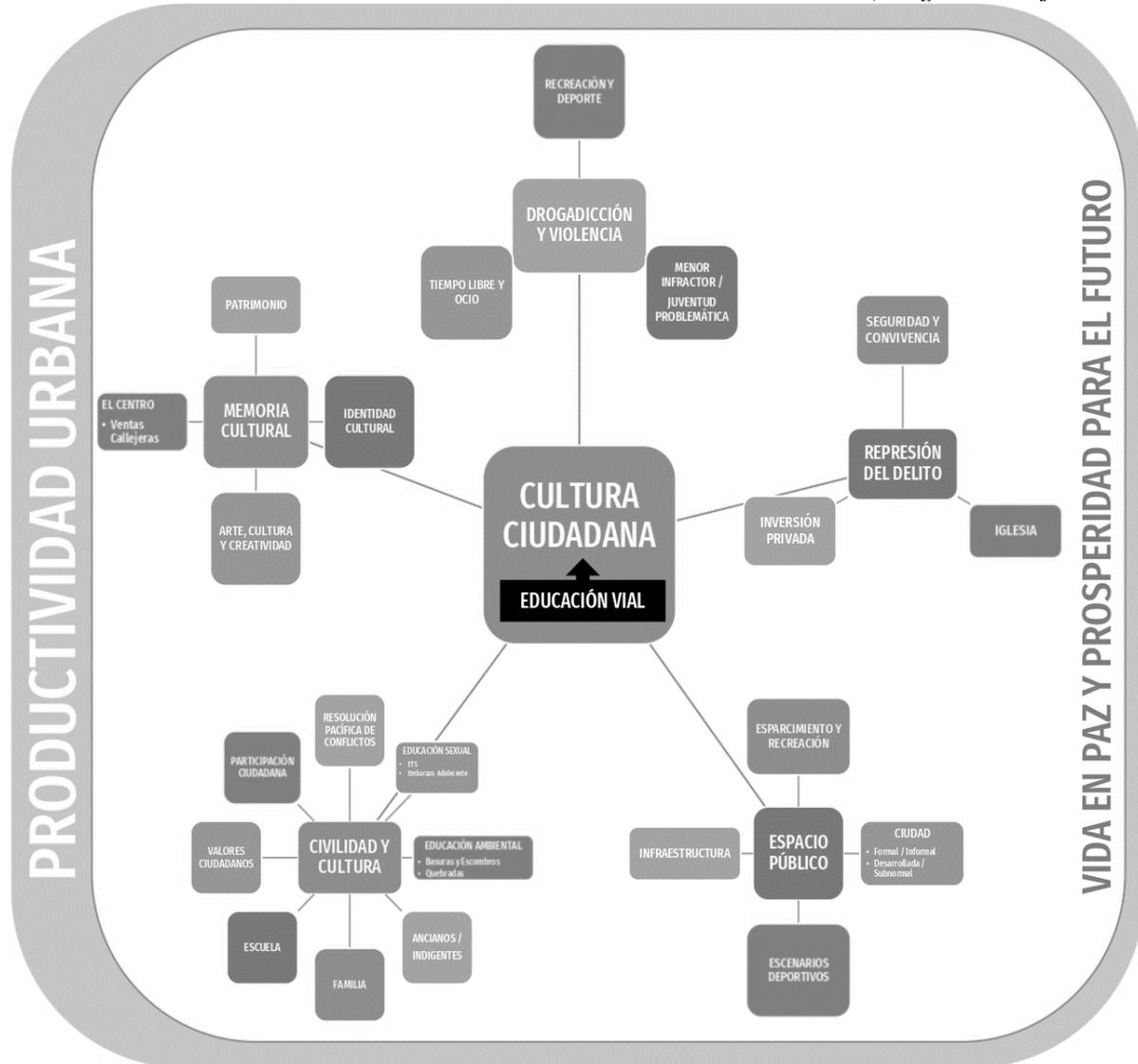
⁴¹ En una línea de pensamiento similar, el Plan de Desarrollo 2001-2003, *Medellín competitiva*, relaciona a la juventud con una serie de necesidades de intervención de ciudad desde la perspectiva de la prevención (sexualidad insegura) y la promoción, la resocialización, la reinserción (estudio, recreación, capacitación, empleo, etc.), la rehabilitación y el desaprendizaje de la violencia y el consumo de sustancias (Acuerdo 12, 2001). Lo que se persigue es la construcción de una red de instituciones que agrupe al sector salud y al sector educativo. Luis Pérez señala en su Plan que es usual, en las políticas públicas de ciudad, el hábito de vincular a la juventud con ideas como rebeldía, riesgo, rechazo social e irresponsabilidad. Bajo esta concepción es que a los jóvenes se les excluye de actividades y responsabilidades, al limitar su participación y se le coacciona y controla. La vía de solución a esta problemática se da al generar políticas, estrategias y acciones encaminadas a promover la participación de los mismos jóvenes en los diferentes espacios sociales. Siguiendo también los desarrollos hasta ahora elaborados sobre la competitividad en el marco de la globalización, Pérez habla del aprendizaje de una segunda lengua —el inglés— como un factor de cierre de brechas en la diferenciación social y consolidación de una «ciudad culta». El afirma que «el conocimiento y dominio de las lenguas se convirtió en Colombia en privilegio de unos pocos» (p. 21).

A pesar de no tener claridades materiales sobre cómo tornar los asuntos proyectivos en realidades tangibles, hay una clara intención de transformar el futuro por medio de un enfoque de productividad urbana y resolución pacífica de conflictos. Esto no impide que la sociedad medellinense sea vista como decadente, precaria y menesterosa de transformaciones sociales profundas a los ojos de los Planes. La administración de Gómez Martínez (1998-2000) se refiere a los menores (jóvenes y niños) como individuos en *situación irregular* como *menores infractores* o *contraventores*; esta misma denominación es usada por Naranjo Pérez (1995-1997). Las iniciativas propuestas en ambos Planes de Desarrollo se orientan al diseño, estudio e implementación de instrumentos pedagógicos, primero⁴² (Acuerdo 19, 1995); protección y atención, después (Acuerdo 14, 1998); y por último, el aumento y desarrollo integral de la Policía de Menores, acompañados de los juzgados competentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Secretaría de Bienestar Social y otras instituciones que realizan proyectos con jóvenes (Acuerdo 14, 1995; Acuerdo 19, 1998). Como se ha presentado, la juventud en términos generales no es el foco de estas acciones, sino los menores en *riesgo social* que han realizado alguna acción en contra de la legalidad, adquiriendo un estigma negativo y decadente que los señala como responsables principales del ejercicio de la violencia, la drogadicción y los problemas de convivencia ciudadana. Como grupo social menesteroso de renovaciones y transformaciones sociales desde la política pública, se gesta, junto al Plan de Desarrollo Juvenil, el Plan Nacional de Educación Sexual con la pretensión de disminuir los embarazos en adolescentes y la transmisión de enfermedades sexuales (Acuerdo 19, 1995).

⁴² En el Plan de Desarrollo 1995-1997 se «contempla la creación de promotores comunitarios gestores de paz. Consiste en la selección y capacitación de un grupo de jóvenes, con capacidad de liderazgo y de gestión, para la solución de conflictos y la defensa de los derechos humanos» (Acuerdo 19, 1995, p. 47).

Figura 3

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 1995-1997 (Sergio Naranjo Pérez).



Para Sergio Naranjo, la cultura ciudadana encuentra su propósito en contribuir a la construcción de una *ciudad deseable y posible con visión de futuro* en el marco del discurso de la productividad urbana. Desde la cultura ciudadana se busca generar condiciones que garanticen *la vida en paz y la prosperidad para el futuro de los medellinenses*. Por eso, se parte del reconocimiento del entorno económico y político mundial, antes incluso de evaluar las condiciones propias y, a partir de allí, definir las estrategias para el corto, mediano y largo plazo (Acuerdo 19, 1995). Sin embargo, la única vez que aparece la cultura ciudadana asociada a una temática específica en el Acuerdo 19 de 1995, es aludiendo a la necesidad de emprender *campañas de*

educación y cultura ciudadana para peatones, conductores y usuarios del transporte público que prevengan la accidentalidad vial, favorezcan la apropiación de la nomenclatura y señalización vial, faciliten la utilización de medios de transporte público a la vez que se promueva el uso de otros medios de locomoción no contaminantes y, finalmente, para facilitar el desplazamiento seguro, cómodo y ordenado en la ciudad. Aquí las campañas se entienden como un conjunto de acciones para conseguir la cultura ciudadana como un fin o atributo humano deseable. En últimas, el interés por el desarrollo vial y de transporte público, a propósito de la cultura ciudadana, se lee desde las cuestiones tendientes al desarrollo físico espacial de la ciudad y a la cualificación de la productividad urbana.

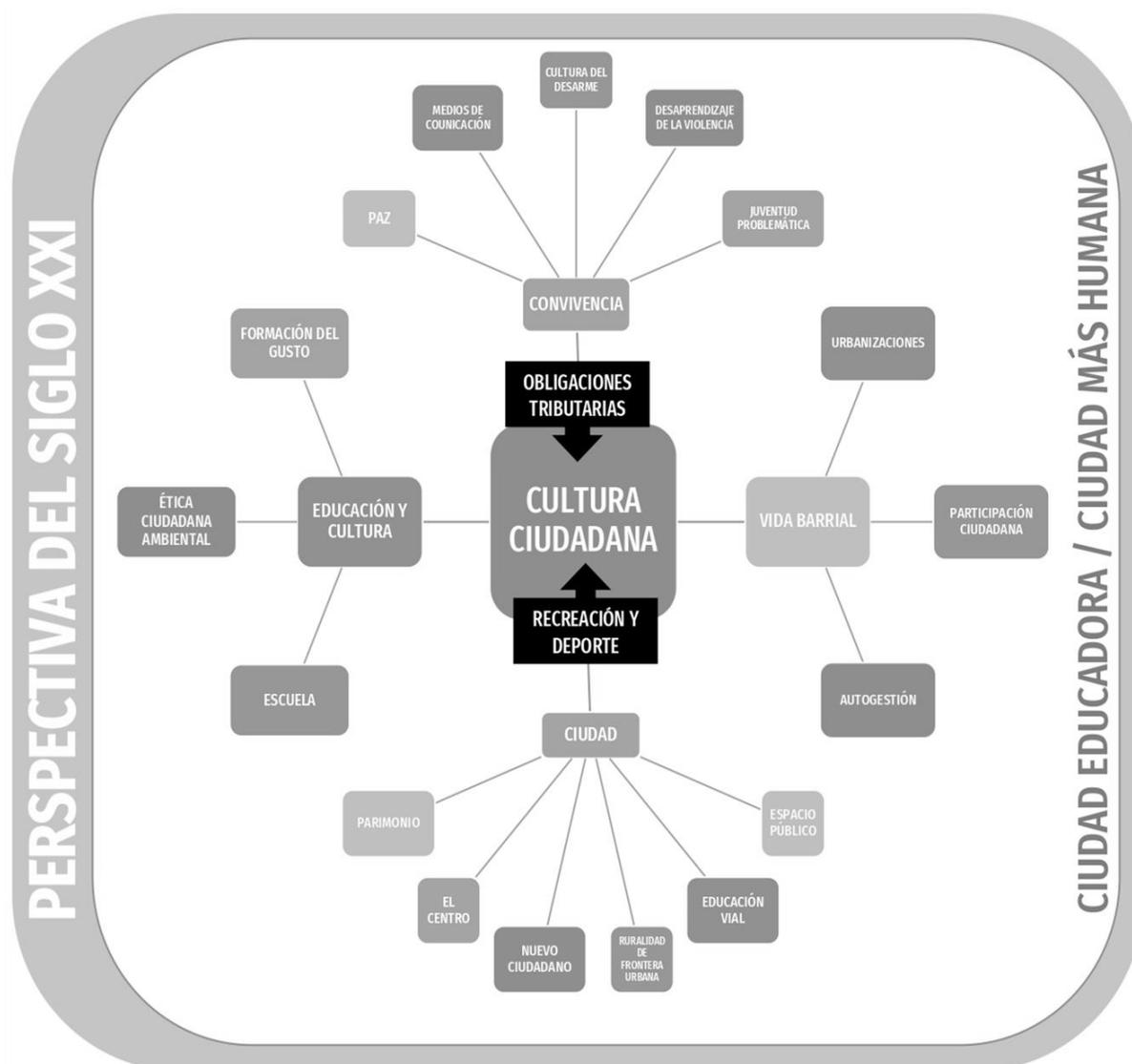
Subsidiariamente las temáticas que pueden identificarse alrededor de la cultura ciudadana como apuesta implícita en el Plan de Desarrollo de 1995-1997 se orientan a: construir infraestructura y habitar el espacio público por parte de los ciudadanos, reprimir el delito, mitigar las consecuencias de la drogadicción y la violencia, formar para la civilidad y la cultura, y recuperar, estudiar y analizar la memoria cultural e histórica de la ciudad (Figura 3). Entendida desde su definición más amplia, la cultura ciudadana se manifiesta como una estrategia dirigida, por un lado, a contener el delito en el corto plazo, con la adopción de medidas urgentes para poder mostrar una ciudad pacífica y segura, apta para la inversión y la convivencia (Acuerdo 19, 1995) y, por el otro, a la promoción y formación de valores ciudadanos y de la juventud para la recuperación de la autoestima, formación cívica comunitaria, convivencia familiar, promoción de derechos humanos, promoción de los valores del niño, convivencia ciudadana, resolución pacífica de conflictos, la apertura de espacios de participación, divulgación de programas sociales e impulsar el deporte, la recreación y el uso del tiempo libre como actividades formadoras de valores ciudadanos. De igual manera, se busca facilitar la circulación y el goce de la producción artística mediante encuentros culturales, concursos, exposiciones, conciertos, rescate de obras de artistas relevantes, entre otros eventos de convocatoria amplia, al tiempo que se promueve la conservación de la memoria colectiva, con sus valores y diferentes producciones para generar sentido de pertenencia con la ciudad y su desarrollo.

Son un conjunto de acciones que buscan enfrentar no solo las manifestaciones coyunturales del delito sino también las «causas objetivas» (Acuerdo 19, 1995, pp. 42-47) en sus diversas formas de expresión, de tal manera que propicien la prevención a futuro. De ahí que la estrategia para actuar sobre las causas de la inseguridad y la violencia también incluyeran programas para el

aumento y mejoramiento del empleo y para el incentivo y divulgación del arte en zonas de población vulnerable. En la disyuntiva entre pretender enfrentar las manifestaciones de la violencia y, al mismo tiempo, formar ciudadanía para el futuro, no es gratuito que la responsabilidad sobre la ejecución de estas propuestas se asigne no solo a la Administración Municipal, sino que demande el apoyo del Gobierno Nacional y de sus organismos de seguridad y de inteligencia, Ejército y Policía Nacional; junto al compromiso permanente de la Fiscalía, la Rama Judicial del Estado, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Personería, la iglesia, los empresarios, los gremios, las universidades, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

Figura 4

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000 (Juan Gómez Martínez).



Por otro lado, el Plan de Desarrollo de Juan Pablo Gómez (1998-2000), *por una Medellín más humana*, sitúa la cultura ciudadana en el marco de los discursos sobre *ciudad educadora*⁴³, un planteamiento estratégico para responder a las realidades de una sociedad que bordea el Siglo XXI. En la búsqueda de la integración social, el Plan concibe la cultura ciudadana como un aporte al proceso que garantiza la participación en los beneficios del desarrollo a todas las personas y grupos sociales. Este proceso requiere no solo elevar las tasas de crecimiento económico, sino que también exige crear condiciones de mayor equidad, mejorar las condiciones de vida de los más pobres, abolir la discriminación y profundizar la democracia (Acuerdo 14, 1998). Ese supuesto fortalecimiento de la democracia es más bien un síntoma de la descentralización y reducción sistemática del Estado y busca reorientar los procesos de planeación, teniendo como principio rector una concepción global de la ciudad basada en la *vitalidad del barrio* y el espacio público como esencia de la ciudad donde se manifiestan y jerarquizan distintas formas de la actividad social.

La planeación, las acciones y actuaciones urbanísticas desarrolladas durante el presente trienio estarán orientadas a darle al espacio público su valor como esencia de la ciudad y como complejo que articula el hecho físico, la actividad cultural y la participación ciudadana. (Acuerdo 14, 1998, pp. 83-84)

De este modo la cultura ciudadana en su manifestación tácita contribuye a adecuar la ciudadanía a esa nueva concepción de la ciudad y de la administración pública racionalizando el espacio público y propiciando la identificación de los ciudadanos con la ciudad. Desde esta perspectiva, ciudad educadora se convirtió en una estrategia cultural que le permitiría a la ciudad de Medellín construir una imagen de ciudad deseada, que hiciera posible una nueva ciudadanía fundamentada en una identidad común, en un sentido de pertenencia y en una relación cooperativa entre Estado y sociedad civil (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003).

⁴³ Ciudad educadora era una propuesta que tocaba diversos aspectos como la educación permanente, la relación entre la educación y la vida, la autoeducación o autoaprendizaje, la transformación del educando receptor de conocimientos al sujeto que conquista el saber, la secularización del conocimiento, los escenarios educativos o la creciente necesidad de que cada instancia de la sociedad desarrollara su capacidad educadora. Proponía, igualmente, la compenetración de la educación con el tejido social, político y económico, con la familia y la vida municipal que llevará a asumir la educación, por un lado, como responsabilidad de cada sujeto y no como obligación, y por el otro lado, como un asunto que atañe tanto al Estado como a la sociedad civil (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003).

Como término, la cultura ciudadana es utilizada en dos ocasiones en el Plan de Desarrollo de Juan Gómez (1998-2000) para referirse, al igual que en el Plan anterior, a un atributo humano deseable o a un fin que se desea alcanzar. Por una parte, se usa en el contexto del fortalecimiento de los programas articulados de recreación y deporte y del estímulo de la educación física, «como bases fundamentales para la construcción de una nueva cultura ciudadana» (Acuerdo 19, 1995, p. 76); por la otra, se pretende «desarrollar una cultura ciudadana en términos tributarios⁴⁴, que sirva de motivación a los futuros contribuyentes —segmento poblacional de grado 10 y 11, y nivel universitario—, los contribuyentes actuales —personas naturales y jurídicas— y los evasores a todo nivel» (Acuerdo 19, 1995, p. 76).

Esta última, insta un uso recurrente del término en los Planes de Desarrollo de Sergio Fajardo, Alonso Salazar y Aníbal Gaviria⁴⁵, para referenciar a una estrategia financiera que tiene como propósito asegurar la existencia de un apalancamiento financiero, que permita tanto la operación diaria, como el cumplimiento de su misión institucional y la proyección del Municipio de Medellín (Acuerdo 03, 2004). Desde otra perspectiva, el Plan de Federico Gutiérrez (2016-2019) también contempla el elemento tributario dentro del componente de cultura ciudadana. Lo hace a través del proyecto *Héroes de la legalidad* para movilizar nuevos comportamientos en el marco de las dimensiones de sistemas reguladores del comportamiento, cultura de la legalidad, cultura tributaria, ley moral y cultura, y satisfacción (Acuerdo 003, 2016).

En *Por una Medellín más humana* (1998-2000), el deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre son elementos fundamentales de la educación y factor esencial en la formación integral de las personas. Para Gómez, la práctica de actividades lúdicas conduce al entendimiento de la vida como una experiencia de disfrute, creación y libertad y facilita el pleno desarrollo de las potencialidades del ser humano, para su realización individual y colectiva. Esta

⁴⁴ El desarrollo de esa cultura ciudadana se propone a través de campañas, cartillas didácticas semestrales, boletines empresariales trimestrales, campañas de motivación continuada y un video explicativo sobre la función de la Secretaría de Hacienda. Igualmente, se apoyaría de los programas de contacto con la comunidad como son las conferencias, los foros, los talleres y los simposios en los cuales participa activamente la Secretaría de Hacienda (Acuerdo 19, 1995). Desde esta perspectiva se presenta la intención de que diversos sectores de la sociedad, no solo el formal, asuman su rol educativo, como uno de los presupuestos de ciudad educadora.

⁴⁵ En los Planes de Desarrollo 2004-2007, 2008- 2011 y 2012-2015 se incluyen *estrategias y políticas de financiación* para reforzar los proyectos de cultura ciudadana en términos tributarios, a través de programas y campañas educativas, que sirvan de motivación a los futuros contribuyentes, a los contribuyentes activos y a los evasores (Acuerdo 03, 2004; Acuerdo 16, 2008; Acuerdo 07, 2012). Vale la pena aclarar que no es un elemento que se aborde dentro de sus componentes específicos de cultura ciudadana; en todos los planes se encuentra en la parte de inversiones y financiación.

concepción obliga a replantear el enfoque tradicional social y políticamente aceptado que se basa en la programación de acciones y eventos deportivos y recreativos con un carácter puntual, discontinuo o meramente competitivo, para transformarlos en componentes organizados de un proceso para la construcción de una nueva cultura ciudadana (Acuerdo 14, 1998). En este Plan de Desarrollo, la relación entre recreación, deporte, aprovechamiento del tiempo libre y la cultura ciudadana no supone la interiorización de normas morales y sociales por parte de los individuos, conlleva, más bien, una idea de construcción holística del ser humano.

De manera complementaria y no directa (Figura 4), la cultura ciudadana aparece en lo referido a la vida barrial como facilitadora de la participación ciudadana y la autogestión de las mismas comunidades, buscando otras formas de cohesión social en el respeto por las diferencias. Gómez y su administración, señalan la necesidad de establecer un nuevo enfoque de trabajo con la comunidad, orientado a su autogestión, que incentive la cultura del proyecto, de la planeación y de la participación al promover dinámicas productivas y comerciales. El Barrio resignifica su simbología al convertirse y consolidarse en el núcleo de la integración, la actividad y la referencia urbana, histórica y simbólica comunitaria, generando la cultura individual y colectiva necesaria para la descentralización de la actividad cultural de la ciudad (Acuerdo 14, 1998). De la misma forma, representado por las lógicas de la actuación sobre el espacio público, el desarrollo urbano deviene otro de los discursos utilizados por esta administración local para componer el ideal de ciudad y ciudadanía. Este toma como uno de sus medios de materialización las estrategias de *educación y seguridad vial preventiva*⁴⁶. La Alcaldía sostiene que la ausencia de espacio público en la ciudad rompe con toda futura pretensión de integrar, posicionar y consolidar a Medellín como una ciudad competitiva en el desarrollo económico mundial (Acuerdo 14, 1998).

Otra de las preocupaciones relativas a la cultura ciudadana aparece en lo concerniente a *la educación y la cultura para la formación del gusto y la ética ciudadana ambiental*. En la búsqueda de su consecución, *la educación*, entendida como educación formal, y *la cultura*, entendida como la educación en el contexto de la ciudad, deben compartir un mismo itinerario. El objetivo de esta

⁴⁶ Siguiendo con la línea inaugurada por Naranjo Pérez (1995-1997), el Plan de Desarrollo *Por una Medellín más humana (1998-2000)* también contempla la necesidad de emprender acciones educativas (campañas y capacitación) para hacerle frente a la inseguridad vial en la ciudad generada por las deficiencias en términos de cultura, educación y señalización vial para los conductores y los peatones. Ante dicha problemática, el Acuerdo 14 de 1998 extiende la capacitación a otros actores, 4.000 profesores, 9.000 padres de familia, 240.000 escolares, 11.000 estudiantes de grado 10 y 11 y a 5.000 conductores de servicio público y privado, en materia de seguridad vial de tipo preventivo. La educación vial, como la hemos denominado, aparece como una de las temáticas propias de la cultura ciudadana en la mayoría de Planes de Desarrollo desde 1995 hasta 2019.

unión es alcanzar los ideales colectivos de convivencia pacífica que permitan a la ciudad la superación del atraso por medio de las vías del conocimiento y la investigación (Acuerdo 14, 1998). Fomentar y construir la convivencia ciudadana, e instaurar con ella el *desaprendizaje de la violencia* y la *cultura del desarme*, es también una de las tareas de la *formación del gusto*⁴⁷. Los medios de comunicación juegan en este sentido un rol como promotores de paz y convivencia, y no como informadores y transmisores de aspectos y hechos de agresión y violencia (Acuerdo 14, 1998). Todos esos aspectos que concretan lateralmente la cultura ciudadana aportan en última instancia a la incansable, pero imprescindible búsqueda de *la paz y la integración social* como compromiso institucional y ciudadano. La cultura ciudadana encuentra lugar en una vigorosa política social tendiente al mejoramiento constante de la calidad de vida de toda la población (Acuerdo 14, 1998).

Como se ha señalado, en los Planes de los alcaldes Naranjo y Gómez se entiende que el compromiso con la educación y cultura no puede limitarse a la educación institucional escolar, sino que debe hacerse prolongable a los diferentes espacios de socialización, como la familia, la empresa, la iglesia, el aparato estatal y, sobre todo, el espacio público como lugar por antonomasia para la construcción de ciudadanía. El compromiso de los alcaldes con la educación de la ciudadanía se concreta en la obligación administrativa a hacer de Medellín una ciudad educadora (Acuerdo 14, 1998). En el escenario de una ciudad de tales características, se hace también necesario para la jefatura municipal repensar el rol de algunos actores. La escuela, por ejemplo, tendría que devenir el sitio donde se creen y recreen los hechos culturales fundamentales en la formación de jóvenes y niños, como lo es el ejercicio de la memoria nacional, departamental y local, bases para la construcción de una identidad de ciudad (Acuerdo 19, 1995). De igual forma, el fortalecimiento de la familia como núcleo generador de valores en la construcción de sujetos sociales es una necesidad para la ciudad educadora que persigue la oficina municipal. Con este robustecimiento de la familia se afianzan los procesos de reconocimiento y autoestima de ella y hacia ella por parte de los jóvenes. En ello se espera un efecto multiplicador sobre los demás grupos

⁴⁷ En Juan Gómez Martínez (1998-2000), el objetivo de la integración de la educación y la cultura es la formación integral de los futuros ciudadanos. Esto es tarea de la institución escolar puesto que ella tiene la responsabilidad de la socialización en los aspectos culturales y artísticos de la ciudad; allí se dan las bases para la formación de *hombres sensibles y creativos*. De ahí que en su Plan de Desarrollo se manifieste la necesidad de incorporar en el sistema escolar la formación del *sentido estético, del gusto y de la realidad sociocultural* del barrio y la ciudad como elementos integradores de aprendizaje, de valores ciudadanos y de referentes para la construcción de la identidad cultural local (Acuerdo 14, 1998).

poblacionales y actores de la ciudad (Acuerdo 19, 1995). La familia y escuela se configuran de forma recurrente a lo largo de los Planes como el espacio paradigmático para la transmisión de valores sociales y culturales, sobre todo en lo que respecta a asuntos de bienestar social general. Por su parte, el joven, manchado por la política de ciudad como uno de sus más grandes malestares, es visto ahora como un sujeto que, al configurarse en relación con su contexto familiar y los valores articuladores de la sociedad, encarna la relación con una sociedad deseada.

2. Luis Pérez: la cultura ciudadana es todo

Para comprender las apuestas consignadas en el Plan de Desarrollo del Alcalde Luis Pérez, impera leer este documento con sus interpretaciones y propuestas en el marco más amplio de la *competitividad*, asunto que, de una u otra forma ya hemos desarrollado en apartados anteriores bajo la categoría extensiva de *globalización*. Es de nuestro interés apuntar que el *core* de la cultura ciudadana, leído desde la mencionada idea de competitividad, permite en el Plan de Pérez la realización proyectiva de la *justicia social*. Esta idea de justicia social, concebida desde la consolidación de una ciudad justa, participativa, con equidad en lo social y en el uso del espacio público, reconoce en su población un mayor potencial de desarrollo y redefine la competitividad en un contexto basado en la producción de conocimiento *al devolverle a la ciudadanía su capacidad de soñar*⁴⁸ (Acuerdo 12, 2001). La cultura ciudadana posee, entonces, una función estratégica al materializarse en la macroproposición de ciudad educadora. En palabras de Pérez, «hacer de Medellín una ciudad educadora es convertirla en un escenario con personalidad propia, integrada al Departamento y al país» (Acuerdo 12, 2001, pp. 19-20). Ahora, como también sucede en el Plan del anterior Alcalde, en este documento la relación entre cultura ciudadana y ciudad educadora es explícita, puesto que las acciones emprendidas para la formación de una cultura ciudadana siempre se dan en un imaginario más amplio de ciudad, el de la ciudad que educa incesantemente a sus ciudadanos. Se señala, a propósito de esta diada, que Pérez es el último Alcalde en mantener evidente dicha relación en su Plan de Desarrollo y es el primero en incluir

⁴⁸ En *Medellín competitiva* 2001-2003 se plantea: «es tiempo de invertir en dignidad, de convertir la ciudad en una inmensa aula donde la comunidad aprenda a construir el tejido urbano. Es tiempo de luchar sin cuartel contra la delincuencia, la pobreza, el desempleo, la escasez de espacio público. Es tiempo de recuperar la solidaridad, reconstruir el espejo roto de la convivencia; de cambiar el papel de espectadores de la crisis por el de actores de las soluciones; de rescatar las virtudes ciudadanas, porque sin ellas la sociedad no tiene futuro» (Acuerdo 12, 2001, p.2).

una línea estratégica de cultura ciudadana. Tanto así que es durante su mandato que se crea la Secretaría de Cultura Ciudadana.

Sin intención alguna de mediar con sus predecesores, Pérez abre su Plan acotando el fracaso que ha implicado el modelo de ciudad hasta ahora llevado desde los Planes de Desarrollo anteriores. Para él, estos encarnan un «modelo anquilosado y mediatizado por la inequidad y la corrupción» (Acuerdo 12, 2001, p. 2). De allí su insistencia en proyectar la ciudad, puesto que «hoy el futuro de la ciudad se ve incierto, a menos que le cambiemos de rumbo a su manejo» (Acuerdo 12, 2001, p. 2). Recordemos que los dos periodos anteriores a Pérez corresponden al mandato de alcaldes conservadores, pero este documento realizado por un representante liberal se contrapone desde un manifiesto desconocimiento del trabajo realizado sobre la ciudad y con la ciudadanía durante el periodo 1995-2001. Este asunto se evidencia también en la relación que el Plan de Gómez mantiene con el documento de Naranjo en sus predicados de reconocimiento y hasta reminiscencia. Pérez es insistente desde el comienzo de su Plan de gobierno en que «es tiempo de superar el asistencialismo paternalista tradicional, que abona la marginalidad, y cambiarlo por el asistencialismo productivo, que a la vez que atiende al ciudadano, lo vuelve activo y productivo» (Acuerdo 12, 2001, p. 2). Ahora bien, nosotros entendemos desde la misma lectura de estos tres Planes que, más allá de ser un distanciamiento en la forma y el fondo, esta disonancia podría obedecer más a las cuestiones plenamente ideológicas propias del bipartidismo nacional que a asuntos relativos a la comprensión del destino de la ciudad.

En lo que refiere a su estructura, el plan de desarrollo de Pérez Gutiérrez se configura alrededor de tres líneas: *La Revolución de la Cultura Ciudadana* (en algunas ocasiones se refiere a esta línea como ser humano), *Medellín Competitiva* y *Primero el Espacio Público*. En la lógica interna del texto, la línea uno y tres son inseparables, puesto que mantienen una relación permanente durante todo el documento. Por su parte, la segunda línea atraviesa como una condición necesaria la posibilidad de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad a lo largo del documento. Esta constituye una suerte de soporte no condicionante para las otras dos líneas. Discursivamente, en la comprensión holística de estas tres líneas encontramos la idea de ser humano que buscaremos evidenciar más adelante en este ejercicio comprensivo. De momento solo nos interesa señalar que el ideal de ser humano que las líneas persiguen y conforman serían equiparables, guardando su respectiva distancia, a la idea de cultura ciudadana. Por ello entendemos que para la jefatura de Pérez la *cultura ciudadana sea todo*.

El concepto de cultura ciudadana del Plan de Desarrollo 2001-2003 alude específicamente a la correspondencia existente entre las prácticas de relacionamiento cotidiano de la ciudadanía que se expresan en el conjunto de tradiciones, valores, aptitudes, hábitos y comportamientos, además del conjunto de principios que se amparan en la Constitución Nacional y las Instituciones fundamentales del Estado. La cultura ciudadana implica, entonces, una correspondencia entre estas prácticas y principios, entre la ciudadanía y el Estado. La cultura ciudadana se materializa en términos del desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los niños y los jóvenes, pero incluye a mujeres, adultos y ancianos, sujetos que encarnan la esperanza de las normas básicas de convivencia. En este sentido, la idea de cultura ciudadana no existe por fuera de la solidaridad social, «que no es solo un hecho, sino también un valor» (Acuerdo 12, 2001, p. 7).

El concepto cultura ciudadana alude a la correspondencia que existe entre la trama de relaciones cotidianas que expresan tradiciones, valores, aptitudes, hábitos y comportamientos, y el conjunto de principios que respaldan la Constitución Nacional y las instituciones fundamentales del Estado social de derecho. La cultura ciudadana implica un pacto entre el Estado y la ciudadanía, para que todos los ciudadanos, sin excepción, asumamos la responsabilidad de hacer de Medellín una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia, y se reconozca y ejercite la formación, promoción y desarrollo de todos sus habitantes, empezando por la esperanza que encarnan los niños y los jóvenes. Además de propender por una buena y completa educación tradicional, la cultura ciudadana potencia: la «educación callejera», los escenarios públicos, los museos, los medios masivos de comunicación, el buen ejemplo y el aprendizaje del perdón. Apunta, en suma, a formar un ciudadano gestor y participante de la construcción social de su ciudad y del país; un ciudadano preparado para gestionar sus derechos frente al Estado. Es una esperanza en medio de la confusión. (Acuerdo 12, 2001, p. 4)

La concepción de cultura ciudadana en este Plan retoma las ideas del exalcalde de Bogotá Antanas Mockus al reconocer dos de los tres sistemas elementales de regulación del comportamiento humano, el moral y el legal, a la vez que propone la cultura ciudadana como estrategia pedagógica para el gobierno con la finalidad de vivir mejor. Este vivir mejor se traduce en la reconstrucción del tejido de seres humanos para «construir ciudad cotidianamente, puesto

que sin ciudadanos la ciudad no existiría» (Acuerdo 12, 2001, p. 13). También implica, como se ha dicho, las «relaciones de confianza de los ciudadanos con los organismos del Estado encargados de la convivencia y la seguridad, y a construir tejido social duradero» (Acuerdo 12, 2001, p. 13). Recordemos nuevamente que la conceptualización de Mockus sobre cultura ciudadana se basa en la armonización —y también en la tensión— de tres elementos que ayudan a controlar las conductas de quienes habitan la ciudad: 1) El control legal, que se materializa en las normas y en los aparatos de coerción del Estado frente a las cuales el ciudadano puede cumplirlas por comprensión inteligente de la norma o por temor al castigo. 2) El control social, que se manifiesta en la capacidad de crítica frente a las actitudes negativas y los comportamientos positivos. 3) El control moral o autocontrol, como práctica o actitud que les hace sentir a las personas satisfacción o culpa (Patiño, 2009).

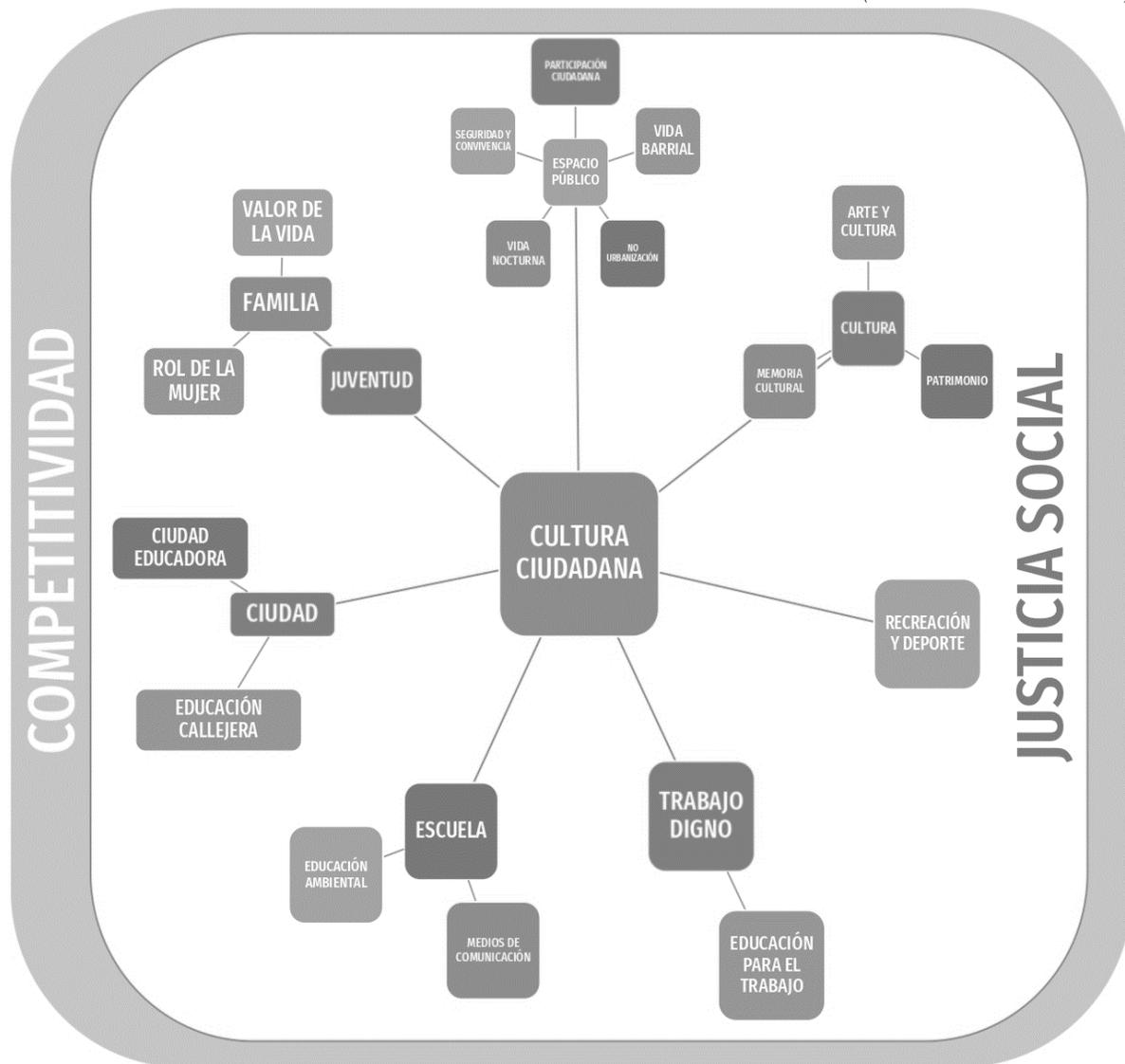
Con Luis Pérez podemos confirmar que el cumplimiento de la norma es consustancial a la cultura ciudadana, no solo en lo concerniente al orden jurídico y legal, sino sobre el reconocimiento de mínimos éticos colectivos, sea la costumbre o la misma moral social. Sobre el sentido coercitivo de la cultura ciudadana, este aparece materializado en aquellas estrategias de corte conductual, en las denominadas pedagógicas de control, sanción social y estímulos. Dicho esto, por primera vez en lo que va de nuestra lectura se menciona la necesidad de que los ciudadanos apliquen mecanismos de autocontrol y autorregulación. Con ello, Pérez se distancia de los anteriores planes de desarrollo, donde se abordaba la idea de ‘norma’ desde las comunidades, desplazándose ahora al autogobierno de los sujetos como individualidades, no colectividades. Se contraponen la idea de cultura ciudadana a la de esclavitud ciudadana. Para esta Alcaldía, la cultura ciudadana se instaura como el medio para evitar las salidas desesperadas y facilistas de la imposición de mano dura, porque más que una solución, esta representa un «obstáculo en el camino a las perdurables soluciones de fondo» (Acuerdo 12, 2001, pp. 5-6).

La cultura ciudadana tiene que ver en la comprensión del Plan de Desarrollo con los siguientes elementos: *convivencia; pluralidad; la preservación del medioambiente; arte, cultura y patrimonio; lúdica, deporte y recreación; participación ciudadana y la educación formal y callejera*, siendo esta última la de mayor desarrollo (Figura 5). Los temas de *seguridad y convivencia y espacio público* también harían parte de este conjunto de elementos, pero no son incluidos en los apartados a desarrollar puesto que ya fueron abordados en el capítulo anterior. Ahora, dadas las particularidades de forma del Plan de Desarrollo 2001-2003, hemos decidido ser

más descriptivos a la hora de desarrollar los elementos que conforman su idea de cultura ciudadana. A diferencia de los documentos anteriores y posteriores, Pérez y su equipo, a nuestro parecer, se dan unas libertades escriturales que hacen que muchos de los pasajes de su Plan de Desarrollo sean difíciles de parafrasear sin que se pierda algo o mucho de su intención original, ya sea por la retórica, el lenguaje metafórico o figurado o llanamente por su carácter *variopinto*. Creemos que con la lectura de los apartados el lector comprenderá a lo que nos referimos con esto.

Figura 5

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 (Luis Pérez Gutiérrez).



La cultura ciudadana está íntimamente ligada a la convivencia, es decir, a la experiencia relacionada con compartir la vida en la ciudad. Para que la convivencia se exprese en su vastedad, se hace necesario ampliar la democracia, hacerla posible y vigente en las calles. De acuerdo con Pérez, el concepto ciudadanía está unido históricamente al desarrollo y administración de las ciudades, a sus representaciones simbólicas y al estilo de vida de sus habitantes (Acuerdo 12, 2001). Es responsabilidad de la administración proveer a la población de una ciudad que ofrezca «opciones de vida, mejores relaciones entre los ciudadanos, porque la vida sin estas relaciones no es vida, es solo subsistencia. Vivir es convivir» (Acuerdo 12, 2001, p. 6). Sin ser este un asunto central, Pérez retoma la ya presentada idea del fortalecimiento de la *vida barrial*⁴⁹, pero ahora en términos de participación colectiva y con el objetivo de propiciar que la cultura ciudadana se refleje en mayores niveles de convivencia, democracia y paz ciudadana. Al relacionar cultura ciudadana a la vida barrial, entendida como la vida misma en la ciudad, se hace posible la democracia. También se señala que Pérez es el último Alcalde en incluir en su Plan de Desarrollo a la Iglesia como actor activo en la construcción de cultura ciudadana a nivel barrial.

La cultura ciudadana parte del presupuesto de la pluralidad. Es a través de la diversidad que se logra la construcción de una identidad dentro de un espacio compartido, la ciudad. Entendiendo entonces que la cultura ciudadana se refiere a *un todos*, es que es posible la humanización, pues en el contacto con los otros nos «contagiamos de su humanidad» (Acuerdo 12, 2001, p. 5). Pérez Gutiérrez indica que la cultura ciudadana hay que «construirla entre todos, a toda hora, de día y noche tras noche... La ciudad es una suma de voces, una pluralidad de credos, rostros, opciones, sueños; un gran concierto de la diferencia» (Acuerdo 12, 2001, p. 5). La diversidad es el fundamento para la construcción de una identidad propia dentro del territorio colectivo que es la ciudad.

La construcción de cultura ciudadana se recrea a partir de un medio ambiente saludable y de un paisaje urbano en equilibrio con su medio natural y su entorno social. La preservación del medio ambiente y la ordenación del espacio físico deviene un compromiso irrevocable de esta Municipalidad con la ciudadanía. Como parte integrante del componente ambiental, está la

⁴⁹ Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003) propone en su Plan de Desarrollo la creación de la *Red de mesas barriales de convivencia*. «Propuesta estratégica sostenible y contextualizada a las particularidades de cada una de las zonas y los corregimientos de Medellín. Vincula a las organizaciones del sector social, a los jóvenes y a la comunidad en general, a procesos de participación comunitaria, con el objetivo de que propicien la cultura ciudadana y contribuyan a la sostenibilidad de los procesos de paz de la ciudad. Este programa se desarrollará conjuntamente con la Arquidiócesis de Medellín, bajo la coordinación de la Consejería de Cultura Ciudadana» (Acuerdo 12, 2001, p. 12).

educación ambiental. Esta debe orientarse hacia un cambio de actitud que propenda por la adquisición de una ética ambiental con respecto al entorno en el cual se desenvuelven los individuos y las colectividades de la ciudad (Acuerdo 12, 2001).

La cultura ciudadana convoca al fortalecimiento y promoción de las expresiones artísticas y culturales. Está entre los intereses de esta administración propender desde la cultura ciudadana por una capacitación ciudadana para la producción, la circulación y el disfrute de los bienes culturales. Esto incluye el reconocimiento y apoyo a proyectos culturales de las minorías y el cultivo, mantenimiento y difusión del patrimonio cultural de la ciudad. La materialización de esta apuesta se da por medio de espacios y mediadores que integren la educación y la cultura⁵⁰. Para Luis Pérez, por patrimonio cultural de Medellín se entiende los bienes artísticos y estéticos localizados en el espacio público, el patrimonio documental, bienes muebles e inmuebles de valor patrimonial y la denominada «Memoria Cultural de Medellín» (Acuerdo 12, 2001, p. 27). Todos estos componentes se orientan a fortalecer la identidad ciudadana y el reconocimiento de la ciudad por parte de los habitantes. Otros elementos con los cuales se configura la idea de cultura en el Plan de Desarrollo serían: producción literaria, poética, musical, teatral y artes plásticas. La cultura y el patrimonio contribuyen a la consolidación, ampliación y cualificación de procesos culturales amplios a partir del apoyo a la producción, circulación y acceso al conocimiento, la ciencia, la tecnología y demás bienes culturales de la ciudad (Acuerdo 12, 2001).

La cultura ciudadana implica afirmar y desarrollar el potencial humano a través de la lúdica, el deporte y la recreación. Pérez sostiene que la cultura ciudadana también es el desarrollo del potencial humano en el juego y el esparcimiento de los niños, jóvenes, adultos y ancianos de la ciudad. La actividad física, regularizada y organizada, establece un estilo de vida sano, que

⁵⁰ En el Plan de Desarrollo 2001-2003 se asume la definición de cultura establecida por la UNESCO en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, celebrada en México en 1982: «El conjunto de rasgos distintivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias». En este sentido, la cultura define los proyectos de la sociedad al resignificar todos los actos de producción intelectual y material, de la ciencia y la técnica. La cultura no solo se da exclusivamente en un contexto histórico, pues también se genera en los espacios físicos y sociales que la condicionan socialmente. A ello la necesidad de reconocer tanto las diferentes culturas como las igualmente diferentes manifestaciones culturales. Entendida la cultura como derecho, es responsabilidad del Estado disponer los medios y condiciones para que este derecho pueda ejercerse libremente, de modo que sus postulados no se reduzcan a una mera declaración. El papel de la Administración frente a la cultura tiene como primera perspectiva el pasado, o sea el patrimonio histórico. Este debe proveer los medios y legislar en pro de reconocerlo, preservarlo, restaurarlo y difundirlo. En cuanto al presente y futuro, este debe apoyar, estimular, promover y difundir se creación y expresión, representada en valores materiales e intangibles en los cuales se cimenta la identidad de una sociedad (Acuerdo 12, 2001, p. 27).

permite la construcción de una sociedad vigorosa, activa y dinámica donde todos sus integrantes participan para la construcción social del cuerpo, elemento con el cual interactuamos con el otro; de ahí su relación con la cultura ciudadana y la convivencia en general. La lúdica, el deporte y la recreación se convierten en catalizadores de los problemas de violencia y drogadicción, como actividades de mayor movilización social. Pérez se basa en una comprensión legal íntegra del deporte para hacer vinculante su relación con la cultura ciudadana:

El deporte, tal como lo dispone la Ley 181 de 1995, es la conducta humana caracterizada por una actitud lúdica y de afán competitivo, expresada mediante el ejercicio corporal y mental dentro de disciplinas y normas preestablecidas, orientadas a generar valores morales, cívicos y sociales. (Acuerdo 12, 2001, pp. 31-32).

*La cultura ciudadana fortalece la participación ciudadana y comunitaria*⁵¹. Esta busca generar condiciones y mecanismos que permitan la construcción democrática y participativa del desarrollo social integral en escenarios que posibiliten el ejercicio de la ciudadanía, las libertades públicas y los derechos humanos, dentro de un contexto de pluralidad, equidad, y tranquilidad colectiva (Acuerdo 12, 2001). La administración propende por el fomento de la autogestión y, con ello, el desligue del Estado de problemáticas sociales y comunitarias, lo que se traduce en la reducción del Estado.

En la cultura ciudadana la ciudad se enseña y de la ciudad se aprende. Para Pérez, la ciudad contemporánea reivindica «la calle como la real universidad de la vida, abierta, sin límites de tiempo y espacio». Es necesario, entonces, que las políticas de ciudad permitan a sus ciudadanos «palparla, vivirla, recrearla, reencontrarla como escenario permanente de aprendizaje, de convivencia y de armonía social, tanto en el día como en la noche» (Acuerdo 12, 2001, p. 27). En la agenda de Pérez, la ciudad se enseña por medio del programa Educación Callejera. Este se ayuda de la ciudad, de su espacio público como escenario de educación informal y formación colectiva. Las calles, los graneros, los escenarios para el juego y el tiempo libre, los museos y demás espacios

⁵¹ El Plan detecta como deficiencias en las organizaciones comunitarias su falta de articulación; su debilidad interna, que se traduce en bajo nivel de incidencia en el desarrollo local; la falta de continuidad en la formación de líderes que jalonan el desarrollo integral de las comunidades; la baja autoestima de las comunidades, asunto que también se traduce en su falta de organización y la forma individualizada como operan. Todas estas dificultades desmejoran las condiciones de vida y se convierten en caldo de cultivo para la generación de conflictos (Acuerdo 12, 2001).

para la difusión científica, los parques y los lugares de encuentro y conversación serían los principales laboratorios para la construcción y la práctica de la vida ciudadana. Estos espacios precisan de un hilo conductor para que adquieran su «acento educativo» (Acuerdo 12, 2001, p. 63), es decir, el desarrollo de actividades educativas, recreativas, lúdicas, culturales y deportivas para toda la población, niños, jóvenes, adultos y ancianos. En este sentido:

Es vital reconocer y aprender de los símbolos de la ciudad. Entre muchos, la arquitectura, la música, el arte, la gente caminando, la conversación, la desconfianza reflejada en los rostros, las esquinas, los lugares de encuentro, el cielo, la forma de hablar y el afecto flotando en el ambiente pueden leerse y releerse. Cuando se enseña a interpretar la ciudad se está humanizando el espacio y se están entregando instrumentos para transformar lo que no es bueno de ella. Comprenderla, entenderla, es el primer paso para mejorarla. (Acuerdo 12, 2001, p. 63)

Para el alcalde Pérez, la cultura ciudadana se configura a través de dos tipos de educación: una tradicional, representada por la escuela, y la otra «callejera», representada por la ciudad. La idea de *educación callejera*, como expresión amplia de la educación informal, no se contrapone a la idea de *educación escolar* como educación formal; ambas formas de comprender este fenómeno antropológico contribuyen a la construcción del ciudadano deseado, gestor y participante de la construcción social de la ciudad. De acuerdo con el alcalde, la construcción de cultura ciudadana obliga a la escuela a enseñar la ciudad y a permitir su aprendizaje; es decir, hace de la ciudad parte del currículo de todo establecimiento educativo. Pérez propone en la programación mensual de las instituciones educativas de la ciudad, un día dedicado a deambular la ciudad para familiarizar a los estudiantes con los espacios y las expresiones culturales ciudadanas. Los asuntos vitales de la práctica humana son aprehendidos en el espacio público en la lógica de laboratorio, pues es en el espacio público y no en la escuela donde se puede enseñar, aprender y practicar lo que implica *ser ciudadano*. Este proyecto educativo esboza las intenciones políticas de hacer de la ciudad un espacio educativo en el sentido de aprender ‘la’ ciudad (contenido). Los otros dos sentidos que quedan por fuera de la propuesta de la Administración son el aprender ‘en’ (contenedor) y ‘de la’ (agente) ciudad. De todos modos, sí podemos afirmar nuevamente que el punto de llegada de este

proceso, sea cual sea el sentido en que se dé, es la formación de un ciudadano gestor y participante de la construcción social de la ciudad.

En últimas, la Administración afirma que la construcción de cultura ciudadana obliga al Municipio a hacer de la calle un escenario democrático que educa y forma de *día y de noche, noche tras noche*. Para esta, que la ciudad cuente con especiales condiciones de clima, paisaje, espacio público, servicios recreativos y culturales, un sistema de transporte masivo y una población joven con amplia capacidad creativa son atributos que no se pueden desaprovechar, pero que infortunadamente solo son utilizados medio tiempo por las mismas condiciones de seguridad, falta de reglas claras de convivencia ciudadana y deterioro en los valores (Acuerdo 12, 2001). La construcción de cultura ciudadana implicaría, como ya se dijo, la recuperación de la noche como un espacio educativo, productivo y lúdico, ya que la competitividad y la vida de la ciudad también pasan por la noche.

Como hemos señalado, a pesar de encontrarse adscrito al partido liberal, el Plan de Desarrollo de Luis Pérez (2001-2003) es prescriptivo en lo que refiere al papel tradicional que otorga a la familia y a la mujer en el marco de la cultura ciudadana. En el Plan, la familia es reconocida como *centro de la sociedad*, a pesar de que en la contemporaneidad la *unidad familiar* se ha visto afectada por un conjunto de fenómenos que la impactan directamente generando alteraciones en su *tipología y conformación*⁵². La familia se encontraba en un proceso de recomposición y transformación, producto de los mismos cambios sociales y culturales enmarcados en fenómenos como la globalización económica, el auge de los medios de comunicación, la urbanización, el desarrollo de la informática y el entonces creciente ingreso de la mujer al mundo laboral. De acuerdo con Pérez, la situación de descomposición que atravesaban tanto la familia como la sociedad, pusieron al descubierto diversas condiciones de exclusión y

⁵² En esta misma dirección, pero sin hacer alusión explícita a la relación entre la cultura ciudadana y la familia, Aníbal Gaviria en su Plan de Desarrollo 2012-2015 advierte sobre la crisis de la familia que devino un caldo de cultivo apto para generación de los llamados *antivalores*. A su modo de ver, todo esto ocasionó los ya descritos contextos de alta violencia, además de dificultar el desarrollo, la convivencia y la participación ciudadana en condiciones de institucionalidad (Acuerdo 07, 2012). El Plan apunta a «*Medellín un hogar para vida de las familias*, y en el entorno de ciudad reconoce a la familia como 1) *agencia diversa y plural de formación de seres humanos*, sujetos de derechos y responsabilidades; 2) *agente promotor de la sociabilidad y del ejercicio ciudadano*: de la transformación y participación social, a través de los cuales se promueven valores éticos, sociales, culturales, políticos y ambientales; y 3) *corresponsable en la defensa y protección de los derechos*, es decir, un actor activo y estratégico de su propio desarrollo y, a su vez, del desarrollo humano, social, material y ambiental. Con base en este reconocimiento, este Plan se traza como eje rector, el trabajo por *la vida, la equidad, inclusión y creación de oportunidades* que permitan a las familias el disfrute de su bienestar integral» (p. 21).

marginamiento en que crecían los menores. Tal fue el caso de la violación de los derechos humanos que se permitió la existencia en la ciudad de menores abandonados, maltratados, explotados, abusados y en conflicto con la ley, menores trabajadores y niños pobladores de la calle «a los cuales deben llegar alternativas de intervención, para que esta situación, que día a día aumenta, no cobre más víctimas inocentes» (Acuerdo 12, 2001, p. 37). En la misma línea argumental, en el Plan de Desarrollo 2001-2003 se puntualiza un rol específico de la mujer en la construcción de cultura ciudadana, este es enunciado como «el centro de todo proceso social, ya que ella promueve valores, actitudes y proyecta a través de su familia el rumbo de la sociedad⁵³» (Acuerdo 12, 2001, p 38).

En el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 también se consolida la relación entre escuela y cultura ciudadana. La escuela —con sus componentes de ambiente físico, entorno académico, relaciones sociales, criterios de convivencia, programas con pertinencia social y académica— se convierte en un centro vital de la comunidad que puede favorecer el acceso a valores universales y modernos, al conocimiento y desarrollo de competencias básicas y laborales. La escuela, en el marco de la cultura ciudadana, tiene el propósito de asegurar las oportunidades sociales de vida, trabajo y participación de la futura ciudadanía. En la escuela como estrategia para la cultura ciudadana se concreta la articulación de los lineamientos curriculares construidos desde los Proyectos Educativos Institucionales -PEI- en relación directa con el proyecto educativo y cultural de la misma ciudad. Para la Administración Municipal de Pérez, «una revolución de la cultura ciudadana no es posible sin una revolución de la educación» (Acuerdo 12, 2001, p. 19).

Ahora, si bien la escuela aparece nuevamente como un actor fundamental para la formación de ciudadanos, Pérez aclara que esta lo será siempre y cuando reconsidere algunos de sus

⁵³ El rol de la mujer en el marco de la *Revolución de cultura ciudadana* propuesta por Luis Pérez se centra en la idea de que la mujer ha alcanzado una fuerza que en las últimas décadas la ha convertido en un eje fundamental de la sociedad, se ha convertido no solo en *educadora de sus propios hijos*, sino que debe compartir de alguna manera el rol de madre comunitaria para posibilitar con ello que los niños y niñas se motiven a integrarse, primero al grupo educativo y luego al grupo social de manera sana y constructiva. En este sentido, el compromiso de la Administración es liderar acciones que mejoren su calidad de vida, para que se manifiesten en una mejor sociedad (Acuerdo 12, 2001). Esta característica otorgada a las mujeres desaparece en los Planes de Desarrollo posteriores donde lo que tiene lugar son los emergentes *enfoques de equidad de género* en la política pública local. Consideramos que valorar el rol específico de la mujer en las apuestas de cultura ciudadana de la ciudad de Medellín supone un trabajo investigativo que abarque otros registros más allá del texto gubernamental.

contenidos y presupuestos, afirmación que se replica también en el Plan de Desarrollo 1995-1997⁵⁴. Para el Alcalde Pérez:

La escuela tiene la tendencia de volverlo todo material de clase. La participación, la democracia, la sexualidad y la ética se han convertido en rígidos temas de enseñanza teórica. Hay que entender que son asuntos vitales del ser humano donde la práctica es lo esencial. Para ello, el espacio público es el mejor laboratorio. (Acuerdo 12, 2001, p. 63).

La apuesta del Plan está en responder a las nuevas lógicas de un mundo globalizado y una sociedad del conocimiento. Por consiguiente, también en la educación para el trabajo se deben formar seres humanos integrales que, como trabajadores cualificados, aporten a la competitividad de la ciudad y al mejoramiento de la calidad de vida.

El Plan de Desarrollo de Luis Pérez (2001-2003) otorga un rol específico a los medios de comunicación social como promotores de convivencia⁵⁵. Estos contribuyen al mejoramiento de la socialización de los individuos, tanto en el ámbito de la familia, como en la escuela, el barrio, el trabajo y las organizaciones. El objetivo «es poner a circular proyectos culturales para la construcción colectiva de un orden social incluyente, con justicia social, equitativo y solidario, posicionando el sí al futuro y la esperanza como un imaginario colectivo» (Acuerdo 12, 2001, p. 13). Se espera que los medios de comunicación cumplan con su rol pedagógico de orientación a la opinión pública y ayuden a formar ciudadanos críticos y constructores de un nuevo modo de vivir en sociedad. Aunque para Sergio Naranjo (1995-1997) y Juan Gómez (1998-2000) los medios de comunicación aparecen como promotores del debate y de la opinión pública hacia la construcción de un discurso alrededor de las problemáticas sociales de la ciudad, como la «cultura del desarme» (Acuerdo 12, 2001, p. 22), solo hasta el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos* (2016-2019) vuelve a establecerse un proyecto concreto donde la cultura ciudadana y los medios de

⁵⁴ En su Plan de Desarrollo, Sergio Naranjo propone la redefinición de los contenidos curriculares para que sea posible una mayor comprensión del desarrollo sociocultural, local y de la creatividad (Acuerdo 19, 1995).

⁵⁵ Para poder realizar la tarea educadora y de cultura ciudadana, el Plan de Desarrollo *Medellín competitiva* posiciona a TELEMEDELLÍN como el medio adecuado para llevar a la comunidad una educación y cultura de calidad mediante campañas y programas no formales que amplíen los espacios de participación. Igualmente, esta organización está encargada de desarrollar programas de televisión que amplíen la oferta cultural de la ciudad e incorporen los medios masivos de comunicación al sistema educativo local, en especial los programas educativos de Teled Medellín para ser utilizados como *herramienta pedagógica en el aula* (Acuerdo 12, 2001).

comunicación se articulan. Se trata del proyecto *Comunicación para la movilización, la participación y la cultura ciudadana*. Con él se busca definir acciones estratégicas de comunicación para la movilización a partir de la focalización de programas en comunas y corregimientos, la ruta de campañas con enfoque sectorial y las plataformas especiales de participación que le permitan a las personas un «voz a voz» con la Administración Municipal (Acuerdo 12, 2001, p. 69).

3. Fajardo, Salazar y Gaviria: del debilitamiento de la cultura ciudadana

Los Planes de Desarrollo de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011) y Aníbal Gaviria Correa (2012-2015) representan, a nuestro modo de ver, una coalición política e ideológica⁵⁶ que se hace plenamente legible a través de los presupuestos y apuestas consignados en sus Planes de Desarrollo. Los tres planes tienen unas características político-administrativas que les son propias: en primer lugar, el alejamiento de los planteamientos de ciudad educadora aunados a los componentes de cultura ciudadana; segundo, inician sus respectivas alcaldías con una Secretaría de Cultura Ciudadana previamente constituida y a la cual se le endilgan la mayoría de responsabilidades en torno a la cultura ciudadana; tercero, las similitudes en su planificación del desarrollo, basado en el Desarrollo Humano Integral -DHI-; y cuarto, el tono presentista con el que se formulan los componentes y programas específicos de cultura ciudadana, estos son: *Medellín Compromiso de toda la ciudadanía (2004-2007)*, Línea estratégica 1. *Medellín Gobernable y Participativa*, Componente *Cultura Ciudadana*; *Medellín ES Solidaria y Competitiva (2008-2011)*, Línea 6. *Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana*, componente: *Cultura Ciudadana*; finalmente, *Medellín un hogar para la vida (2012-2015)*, Línea 1. *Ciudad que Respeta, Valora y Protege la Vida*, componente 3: *Arte y cultura*

⁵⁶ Fajardo y Gaviria coincidieron como gobernantes entre 2004 y 2007. El primero como alcalde de Medellín, por Compromiso Ciudadano, el segundo como Gobernador del Partido Liberal. En este período se fundaron la *Alianza AMA* (La Silla Vacía, 2022b). Para 2011, Fajardo y Gaviria se aliaron, de nuevo, para ser elegidos como Gobernador de Antioquia y Alcalde de Medellín respectivamente, mediante un acuerdo programático por medio de la *Alianza AMA*. En ese momento, Medellín llevaba dos períodos de alcaldes fajardistas (a Fajardo lo había sucedido su amigo Alonso Salazar) y parte del objetivo de la alianza era garantizar la continuidad, como mantener la reducción en los homicidios, la inversión en planes de retorno de desplazados en el Oriente antioqueño y la atención a familias de escasos recursos con el programa *Medellín Solidaria* (La Silla Vacía, 2019). Por otro lado, Fajardo y Salazar trabajaron juntos en la Alcaldía de Medellín y fundaron el movimiento Compromiso Ciudadano. En las elecciones del 2015, Fajardo lo apoyó a la Alcaldía de Medellín (La Silla Vacía, 2022b).

ciudadana para la vida y la convivencia. A continuación, desarrollamos estos cuatro elementos que permiten visualizar estas similitudes en los Planes.

La ciudad educadora en Medellín aparece como una propuesta que se conecta con la preocupación por buscar alternativas a la crisis generalizada vivida en la ciudad desde la década de 1980, pero también con esa *gran simbólica* que trajo consigo la Constitución de 1991, la de construir un nuevo país. La ciudad educadora se convirtió en una estrategia educativa que localizó en el horizonte común un modelo de ciudad. Un rasgo importante de este proceso empezó justamente en 1994, momento para el cual en la Secretaría de Educación y Cultura Municipal se abrió la posibilidad de encontrar un marco filosófico que articulara y le diera sentido a una serie de programas y actividades que se venían desarrollando, tales como la formación en valores ciudadanos, la convivencia escolar, los personeros estudiantiles, la educación sexual, la prevención de la drogadicción, la resolución de conflictos, la formación en valores nacionales, los brigadistas cívicos, la participación ciudadana, la solidaridad y la recuperación de los valores (Naranjo, Hurtado & Peralta, 2003). Aunque la preocupación por los valores morales, la sexualidad y el consumo de drogas siempre han permanecido como contenidos indispensables para la formación de ciudadanía, es posible ver cómo, en las Alcaldías de Juan Gómez Martínez (1998-2000) y Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), se empezó a abrir el abanico hacia otros asuntos relacionados de forma más directa con la cultura ciudadana, la participación, la convivencia y la paz. En relación con este último punto, asumimos que la separación efectuada entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura Ciudadana en 2002 pudo producir el distanciamiento de la cultura ciudadana como una de las estrategias en el marco de la ciudad educadora. El acercamiento que se hace a la cultura ciudadana se ve drásticamente reducido a su incidencia en la ciudadanía, ya sea en términos políticos (Fajardo y Salazar) o de acceso a los bienes y servicios de la cultura (Gaviria). Sostenemos que en los Planes de Desarrollo de 1995 a 2003 la comprensión de cultura ciudadana es mucho más abarcante, con elaboraciones discursivas más complejas y exploratorias; sobre todo si se comparan con la comprensión simplificada de los planes de desarrollo *Medellín Compromiso de toda la ciudadanía* (2004-2007), *Medellín ES Solidaria y Competitiva* (2008-2011) y *Medellín un hogar para la vida* (2012-2015).

El Plan de Desarrollo del periodo 2004-2007 centra su discurso y operatividad alrededor de la promoción del Desarrollo Humano Integral. Es del interés de esta administración que se den amplios procesos de fomento y potenciación de las capacidades, las oportunidades y las libertades

ciudadanas a través de las directrices del DHI. El punto de llegada sería la remoción y superación de los mayores obstáculos de la ciudad: la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática presente en la ciudad. Atendiendo a esta lógica del ya mencionado continuismo político iniciado con la administración de Sergio Fajardo, el Alcalde Alonso Salazar reconoce en su Plan de Desarrollo *los avances en materia de violencia y gobernabilidad del Estado*, problemáticas a las que precisamente apuntaba el componente de cultura ciudadana del Plan de Desarrollo. La administración de Salazar insiste también en que el Desarrollo Humano Integral:

Se constituye en el fin último y superior que persigue el conjunto de acciones propuestas en el presente Plan y, por tanto, es el fundamento de continuidad en la senda que se ha venido trazando la ciudad, dado que esta búsqueda debe ser persistente y sostenida en el tiempo. (Acuerdo 16, 2008, p. 3)

Dando continuidad a esta terna administrativa, la gerencia del Plan de Desarrollo 2012-2015 también aspira a prorrogar el macroproceso que ha sido para la ciudad la inclusión del Desarrollo Humano integral. Aunque el Alcalde Gaviria sí busca ponerle su *sello personal* al DHI al integrar como elementos transversales la *vida* y la *equidad*⁵⁷. Sobre la *vida*, el mandatario señala que, aunque se ha avanzado con respecto a la convulsionada situación vivida en las décadas de 1980 y 1990, «el irrespeto por la vida es todavía un rasgo que marca trágicamente el día a día de la población de Medellín» (Acuerdo 07, 2012, p. 13). Sobre la *equidad*, el alcalde afirma que el desarrollo económico, las transformaciones urbanas en los barrios más humildes y el creciente acceso a derechos fundamentales para las personas más vulnerables «han generado apenas un avance marginal en la disminución efectiva de las desigualdades» (Acuerdo 07, 2012, p. 13).

Con los Planes de Fajardo, Salazar y Gaviria estamos ante una nueva forma de construcción de los Planes de Desarrollo, una distinta a lo visto hasta ahora con las administraciones de Naranjo

⁵⁷ Para Gaviria, estos no son conceptos vacíos, pues en parte de su documento se dispone a explicitar, en qué consiste su comprensión de la vida y la equidad y cuáles son los factores que condicionan su aparición. La primera requiere de seguridad, legalidad y cultura política y ciudadana, pues sin estas condiciones no es posible garantizarla como derecho fundamental. Igualmente, requiere de salud y nutrición, de recreación y deporte, de espacios públicos para la interacción y la comunicación. La segunda requiere de la educación como principal factor de equidad, y de la inclusión como práctica generalizada en todos los aspectos de la vida, ya que «sin inclusión no es posible la equidad» (Acuerdo 07, 2012, p. 15).

Pérez (1995-1997), Gómez Martínez (1998-2000) y Pérez Gutiérrez (2001-2003). Creemos que mientras que en el pasado las imágenes de la ciudad y la ciudadanía se formularon de manera proyectiva hacia un entendimiento futuro, al construirse en torno al desarrollo socioeconómico, ahora los Planes se construyen en torno a cifras, estadísticas e indicadores oficiales relacionados con los sucesos cuantificables de la vida cotidiana. Mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida en la ciudad por medio de la formación de ciudadanía para la competitividad, ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la institucionalidad y la gobernabilidad. Mientras que en el pasado los valores predominantes tenían como impronta que el cambio social debía modificar la estructura para que cambiaran los individuos a largo plazo, ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos autorregulados. De todos modos, las apuestas de cultura ciudadana, si bien obedecen a la pretensión de continuismo, no significa necesariamente la homogeneización de las mismas ya que, como se verá a continuación, complementan, difieren o crean lineamientos distintivos.

Para Sergio Fajardo⁵⁸ (2004-2007), la cultura ciudadana apunta a hacer de Medellín una ciudad gobernable y participativa, en donde toda la ciudadanía cuente con las oportunidades necesarias para mejorar sus condiciones de vida⁵⁹. Para esta administración se hace necesario trabajar en dirección a la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado. Particularmente, la Alcaldía retoma la pertinencia en evitar la acción represiva del Estado, sin embargo, no la descarta (Acuerdo 3, 2004). Por su parte, Alonso Salazar (2008-2011) considera que para avanzar en materia de cultura ciudadana debe privilegiarse el Desarrollo Humano Integral con *equidad*, en la misma línea del Plan anterior. La cultura ciudadana pretende una transformación alrededor de dos ejes fundamentales: la seguridad y convivencia y la transparencia. Salazar destaca

⁵⁸ En un desconocimiento de sus antecesores, el Alcalde Sergio Fajardo asevera, a propósito del estadio del cultura ciudadana en la ciudad, que esta no ha desarrollado procesos «serios, sistemáticos y continuos, entendidos como procesos pedagógicos, en los cuales el espacio público es el contexto fundamental de interacción, la cual ocurre básicamente entre desconocidos, donde se requiere establecer un mínimo de reglas o límites compartidos para que las interacciones no sean conflictivas y que necesitan condiciones y recursos simbólicos y físicos para producir las transformaciones deseadas» (Acuerdo 03, 2004, p. 29).

⁵⁹ El Plan de Desarrollo 2004-2007, *Medellín Compromiso de toda la ciudadanía* pretende, desde el programa de cultura ciudadana *Primero la vida*, propiciar un cambio positivo en los hábitos de violencia de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín, a través de intervenciones pedagógicas en las familias, la escuela, el espacio público y los medios de comunicación, con perspectiva de género y generacional, y con énfasis en derechos humanos (Acuerdo 02, 2004, p. 32). En este mismo proyecto se quiere disminuir la violencia contra la mujer, siendo reconocida este tipo de violencia por primera vez en un Plan de Desarrollo. En los Planes anteriores se nombraba o incluía genéricamente en la violencia intrafamiliar.

su lugar, pues fue a través de estos ejes que se impactaron, desde el mandato anterior, dos de los problemas más sentidos por la comunidad y la ciudad: la violencia y la corrupción. Al modo de ver de esta Administración, la cultura ciudadana debe apuntar a la consolidación de una «cultura de la solidaridad» (Acuerdo 16, 2008, p. 135) para la convivencia ciudadana basada en valores, normas, actitudes y comportamientos coherentes con el sentido de lo público y el respeto de los derechos. Salazar Jaramillo también señala la necesidad de expandir la comprensión de cultura ciudadana hacia la *cultura política*, la *tolerancia*, la *solidaridad*, el *cuidado del medio ambiente*, la *seguridad vial*, de *realización y cumplimiento de acuerdos y consensos*.

Distanciándose un poco de sus antecesores, Aníbal Gaviria (2012-2015) vislumbra una cultura ciudadana que, abordada desde su acepción más amplia, se constituye en factor garante y promotor de equidad y respeto por la vida en el marco del Desarrollo Integral de la población. Aunque el Alcalde Gaviria reconoce que la ciudad ganó en gobernabilidad y sentó las bases para un modelo de gestión de lo público fundamentado en la corresponsabilidad, la solidaridad y el compromiso ciudadano, también considera que en las administraciones anteriores quedó incompleta la construcción de políticas que sitúen la atención sobre una «pedagogía ciudadana» (Acuerdo 07, 2012, p. 38) transversal a las dimensiones sociales y políticas de toda la población. En la gestión de Gaviria, los estímulos a la creación y la formación artística y cultural devienen ejes fundamentales en relación con la cultura ciudadana, pues integran la óptica del arte con otras perspectivas que se producen en los diferentes ámbitos de la vida social. Gaviria pretende ofrecer una mirada diferenciadora a la formación de la ciudadanía situando el énfasis en la articulación de la acción cultural y la educación ciudadana para la valoración de la vida y la diversidad como principio imperativo de la convivencia en la ciudad. El Plan de Desarrollo del mandatario Gaviria Correa se propone como objetivo el desarrollo integral en los ciudadanos en el marco de una ética social al promover el desarrollo cultural.

Dadas estas consideraciones, nos interesa desarrollar *in extenso* las concepciones de los Alcaldes del periodo 2004-2015 en lo que refiere a la cultura ciudadana propiamente dicha. Vale señalar que solo hace unos apartados presentamos algunos elementos que permiten comprender el vínculo de la cultura ciudadana con el DHI como componente articulador de esta terna administrativa. Ahora, se incluirán además las piezas temáticas que componen la cultura ciudadana. Se señala que, a pesar de que la comprensión de cada mandatario sobre la cultura

ciudadana sale en su mayoría del componente en el que esta se desarrolla, también se extrajeron ideas de otros apartados donde se nombraba de forma explícita.

En lo que resta, esta sección se divide en dos partes. La primera presenta las concepciones y desarrollos de los mandatarios sobre la cultura ciudadana, para luego centrarnos en las temáticas que son recurrencias en los tres alcaldes, entendiendo también las distancias que puedan existir entre sus posturas o, incluso, la inexistencia de un apartado temático en una de las propuestas. Estas recurrencias son agrupadas en las siguientes líneas temáticas: *participación, diversidad, recreación y deporte y educación vial*. La segunda parte presenta al Alcalde Gaviria desde sus particularidades temáticas, pues este desarrolla componentes de cultura ciudadana que no fueron elaborados por los dos mandatarios anteriores en lo respectivo a la cultura ciudadana. Estos elementos son: *arte, cultura y patrimonio; escuela y cultura ciudadana; y cultura y juventud*.

Para el Alcalde Sergio Fajardo, construir la cultura ciudadana como el fundamento sobre el cual descansan la gobernabilidad y la participación ciudadana⁶⁰ (Figura 6) consiste en entender las actividades cívicas y de gobierno como ejercicios de pedagogía ciudadana. Para Fajardo, cada idea y cada proyecto que se realiza en la ciudad debe ser un aprendizaje desde la práctica social y la reflexión pública al construir correspondencia entre el comportamiento individual (la ética y la moral), las normas (la ley como pacto social) y el comportamiento colectivo (la cultura). Asegura el mandatario que por este camino se transita hacia una ciudadanía capaz de identificar las ventajas de autorregularse desde los valores cívicos del respeto y la solidaridad, como claves para construir la convivencia ciudadana⁶¹. La autorregulación que nace desde la actitud de cada persona, desde la capacidad de construir acuerdos entre distintos intereses y desde el respeto a las normas por convicción, permite generar un sistema de instancias para resolver los conflictos, de tal manera

⁶⁰ En la fundamentación de la línea estratégica *Medellín, gobernable y participativa*, en la cual se encuentra el componente de cultura ciudadana propuesto por Sergio Fajardo (2004-2007), se aclara que «*hacer una ciudad gobernable*, se refiere a la necesidad de tener unas reglas de juego claras sobre la transparencia y la equidad, en la manera como se toman las decisiones de interés público. Estas reglas deben ser conocidas y aceptadas por todos y todas como principios que regulan los esfuerzos del Estado y la ciudadanía [...]. Es gracias a ellas que podemos sortear las diversas tensiones y conflictos, cerrándole el espacio al ejercicio interesado de la violencia». Por otra parte, *ser una sociedad participativa*, «quiere decir que la ciudadanía y sus organizaciones, asumen la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, con sus ideas, sus proyectos y sus acciones. La participación fortalece nuestra capacidad de articular esfuerzos, de tal manera que se fortalece el capital social gracias al trabajo conjunto entre el Estado y la ciudadanía» (Acuerdo 03, 2004, p. 18).

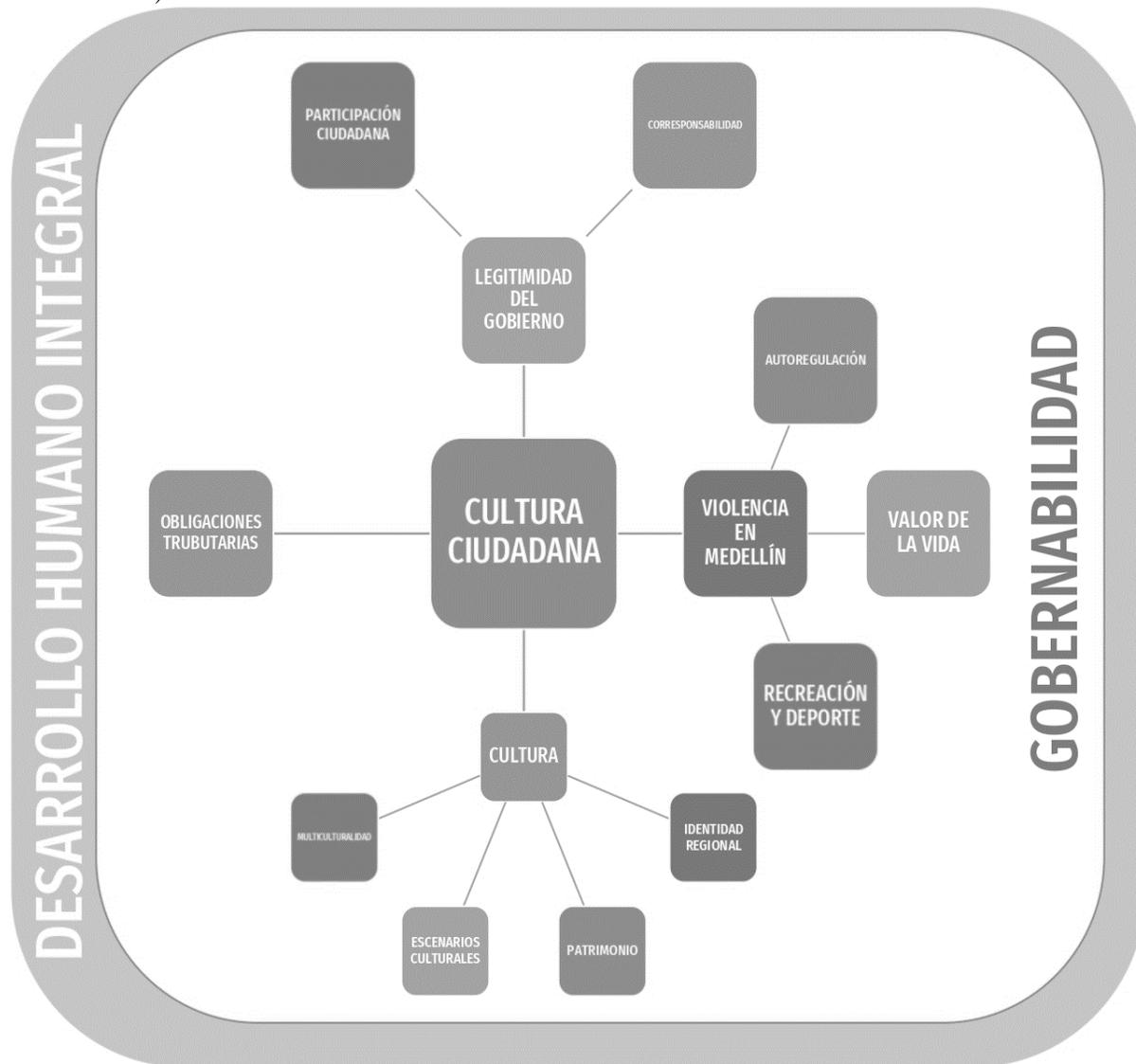
⁶¹ Siendo un proyecto del programa *Cultura de la Autorregulación*, construido a partir del diálogo con la ciudadanía, el «Manual del Ciudadano» estipula unas normas básicas para mejorar la convivencia y el comportamiento. Este busca propiciar la coherencia entre la ética, la ley y la cultura para consolidar el deseo ciudadano de cumplir las normas y autorregularse (Acuerdo 03, 2004). Este Manual se convierte para las administraciones sucesoras en un elemento fundamental para encuadrar el actuar de la cultura ciudadana en sus Planes de Desarrollo.

que el último recurso al que se deba recurrir para proteger el interés público sea la acción represiva del Estado⁶² (Acuerdo 03, 2004). Respeto, solidaridad y convivencia son los valores cívicos de la cultura ciudadana que orientan la autorregulación de los sujetos, pero que en su expresión individual también son los fundamentos para vivir en sociedad. En este sentido, Fajardo, como discípulo de Mockus, retoma sus ideas al reconocer los tres sistemas elementales de regulación del comportamiento humano: la ética y la moral, el legal y la cultura. Fajardo propone la cultura ciudadana como estrategia pedagógica para la formación de ciudadanía.

⁶² En el Plan *Medellín, compromisos de toda la ciudadanía* la cultura ciudadana aporta indicadores propios del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Específicamente, en los indicadores de *esperanza de vida al nacer* y el *nivel educacional*. Contrario del Plan de Desarrollo 2001-2003 donde se afirmaba que la cultura ciudadana aportaba al incremento de la calidad de vida. Cabe aclarar que en este último, aún no se incluía la medición por indicadores de resultado y de producto.

Figura 6

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007 (Sergio Fajardo Valderrama).



De esta forma, el componente que se ocupa de la cultura ciudadana en su Plan tiene por objetivo «desarrollar en la ciudadanía una ética social protectora de los derechos humanos y la movilización de todas y todos los habitantes hacia actitudes que consoliden la convivencia y la coincidencia entre la ética, la norma social y la cultura» (Acuerdo 03, 2004, p. 31). La cultura ciudadana busca promover un desarrollo cultural más amplio en el cual se manifiesten todas las otras expresiones humanas que hacen parte de una identidad más grande: la identidad regional. Según el Acuerdo 03 de 2004, esta busca que la población se sensibilice hacia otras expresiones

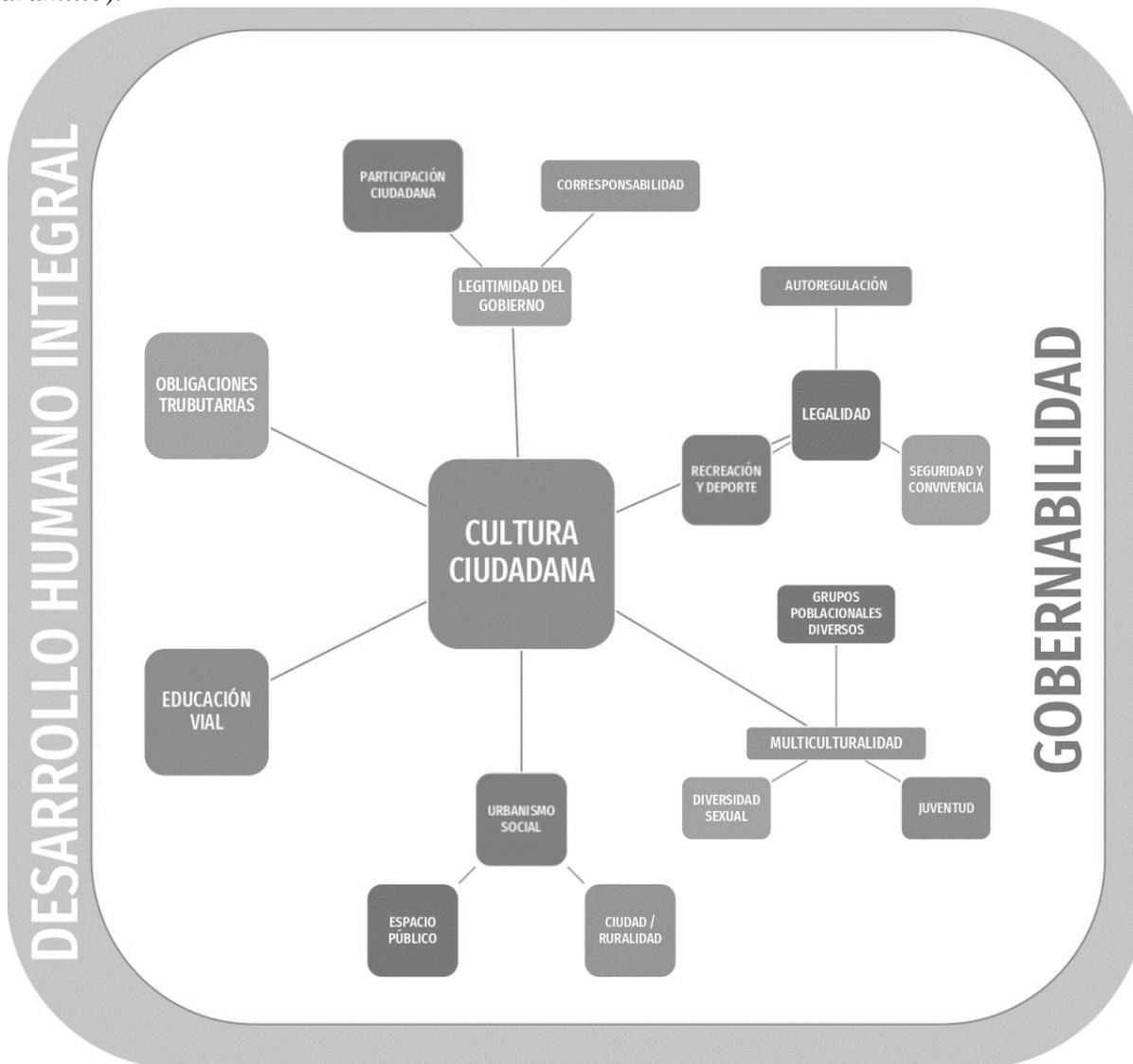
de lo humano, como el crecimiento espiritual, el conocimiento, la formación de valores y el equilibrio con la naturaleza, «ampliando su universo y su inserción material y virtual en el mundo» (p. 31). La estrategia para materializar este objetivo pasa por la transformación de la cultura a través de «símbolos que trasmitan el *espíritu de solidaridad y convivencia* en el comportamiento cotidiano de la ciudadanía» (Acuerdo 03, 2004, p. 31).

En Salazar (2008-2011), la cultura ciudadana hace parte del componente *Cultura Ciudadana*. Este tiene como propósito la consolidación de una cultura de la solidaridad para la convivencia ciudadana basada en valores, normas, actitudes y comportamientos coherentes con el sentido de lo público y el respeto de los derechos. Haciendo eco en su antecesor, Salazar proclama que el objetivo del componente es «avanzar en una cultura ciudadana que privilegie el Desarrollo Humano Integral con *equidad*» (Acuerdo 16, 2008, p. 135). En la Administración de Salazar, la cultura ciudadana vuelve a aparecer de la mano del fortalecimiento y consolidación institucional y la transformación cultural de los ciudadanos. Esta última, al igual que en Fajardo, se concreta en la coherencia entre la norma, la moral, la ética y la cultura; entre el pensar, el sentir y el actuar para cumplir con el propósito de diezmar las prácticas ilegales al asegurar la convivencia y seguridad humana (Figura 7). Este planteamiento se ubica al interior de un enfoque de civilidad, lo que quiere decir que, partiendo de la autorregulación ciudadana, se busca avanzar hacia la construcción de una gobernabilidad democrática y solidaria para la convivencia; de nuevo, se entiende como el tipo de relacionamiento entre los ciudadanos en donde sus diferencias se concilian a través de un proceso de entendimiento por convicción y no por coacción⁶³ (Acuerdo 16, 2008).

⁶³ La cultura ciudadana en *Medellín ES solidaria y competitiva* se operacionaliza a través de los siguientes indicadores de resultado: 1) Ciudadanos consideran que Medellín es segura porque la Policía es efectiva. 2) Ciudadanos que vieron vehículos pasando el semáforo en rojo. 3) Pactos ciudadanos suscritos entre Alcaldía y comunidad para la apropiación de obra pública. 4) Ciudadanos que se sienten orgullosos de Medellín. 5) Disminución de problemáticas asociadas con la violencia (Acuerdo 16, 2008). Sin embargo, nosotros creemos que estos indicadores no logran dar cuenta de la amplitud de la cultura ciudadana en sus pretensiones discursivas (valores, normas, actitudes y comportamientos), ni de la materialización del ideal de ciudadano que se propone.

Figura 7

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 (Alonso Salazar Jaramillo).



Por otro lado, el Plan *Medellín un hogar para la vida 2012-2015* considera que en materia de cultura ciudadana:

Los esfuerzos realizados han sido significativos, pero no concluyentes, es decir, subsiste el irrespeto de la ciudadanía por las normas cívicas, las leyes y la tolerancia hacia los otros, así como una baja cultura de la legalidad, independiente de la raza, religión, cultura o hábitos de vida de la ciudadanía. (Acuerdo 07, 2012, p. 52)

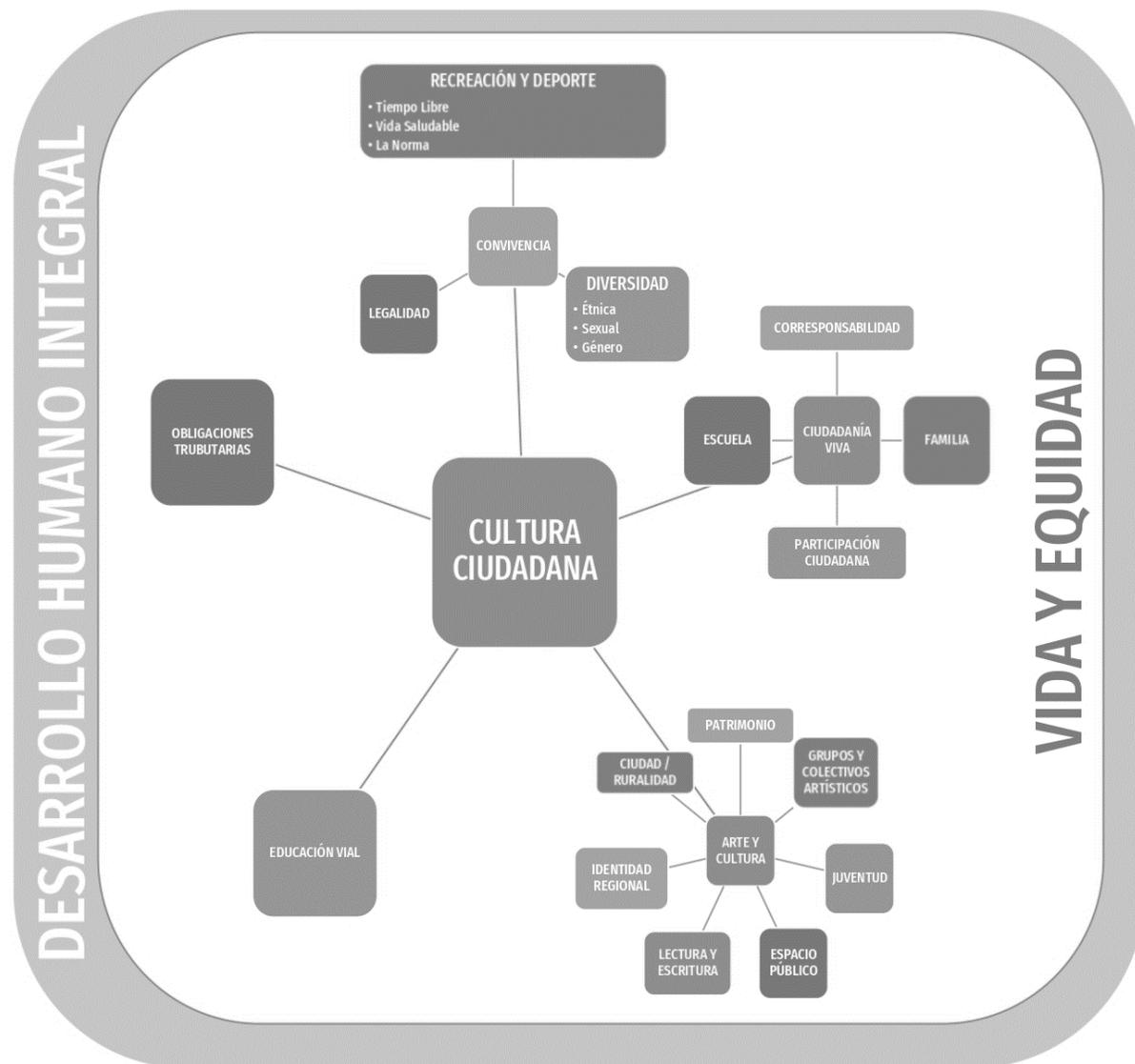
Gaviria señala la importancia de centrar la garantía del acceso a los bienes de la cultura como derecho humano al involucrar las creencias, normas, valores e ideales que son vinculantes al comportamiento de las personas; esto es, hacer de la acción cultural y la educación ciudadana factores de transformación social que contribuyan a la conservación y fortalecimiento del tejido y el capital social al consolidar el respeto a la vida como principio y valor fundamental (Figura 8). Se comprende que:

Se deposita una de las bases del fortalecimiento de la calidad de vida de la población al ofrecer oportunidades de desarrollo de las habilidades y talentos, opciones para la formación de públicos y la formación de una cantera de modos de hacer y comprender el arte y la cultura desde su función artística y social⁶⁴. (Acuerdo 07, 2012, p. 54)

⁶⁴ El componente de cultura ciudadana en Aníbal Gaviria (2012-2015) responde a los problemas identificados en un diagnóstico previo. Allí se destacan: 1) La ciudadanía tiene una débil valoración de la cultura como factor de transformación social. 2) Falta fortalecer la institucionalidad cultural y la articulación entre los actores culturales y la Administración. 3) Poco aprovechamiento de la oferta cultural de la ciudad (Acuerdo 07, 2012). Sin embargo, a nuestro modo de ver, los indicadores de resultado orientados a medir la eficacia de este componente resultan imprecisos de cara a las problemáticas a las que intenta responder, estos son, primero, número de hogares que participan al menos en una actividad cultural al año y, segundo, porcentaje de personas que ante la palabra, regla o norma les despierta un sentimiento positivo.

Figura 8

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015 (Aníbal Gaviria Díaz).



Respecto a la participación ciudadana y su relación con la cultura ciudadana, Salazar Jaramillo (2008-2011) plantea una equivalencia directa cuando enuncia:

Fortalecimiento de una cultura ciudadana activa en la construcción de ciudad, tanto en las costumbres cotidianas, como en el ejercicio responsable de la solidaridad y la participación en las actividades sociopolíticas con sentido de lo público, a través de pactos ciudadanos de corresponsabilidad. (Acuerdo 16, 2008, p. 135)

Esta iniciativa se materializa en los programas *Educación Ciudadana y Cultura Política y de la Participación*. Estos apuntan al mejoramiento de la capacidad de la ciudadanía de participar en actividades y proyectos comunitarios de beneficio colectivo, así como su interés por las actividades de gobierno.

Tanto la administración de Fajardo Valderrama (2004-2007) como la de Gaviria Correa (2012-2015) descentran sus propuestas de cultura ciudadana del fortalecimiento de la participación ciudadana, pues deciden enfatizar en otros elementos, como se indicó antes. Para el primero, la participación ciudadana debe asumir un nuevo enfoque de corresponsabilidad que desestime las tendencias individualistas en lo social, al tiempo que permita y apoye los procesos de planeación participativa (Acuerdo 03, 2004). Por su parte, Gaviria Correa, al igual que su antecesor Salazar Jaramillo (2008-2011), une la participación ciudadana a la corresponsabilidad social con la finalidad de que la gestión pública sea una labor cooperativa que incluya a los diferentes actores que componen la sociedad para cerrar las brechas existentes entre el Estado y sociedad (Acuerdo 07, 2012). En palabras de Gaviria, «la corresponsabilidad constituye no solo una forma de gobernar e integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo, sino que implica además, una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público» (Acuerdo 07, 2012, p. 15).

Sobre la diversidad sexual y la multiculturalidad, el Plan de Desarrollo 2004-2007 es el primero en incluir explícitamente una apuesta desde la cultura ciudadana por la diversidad sexual planteando el reconocimiento y respeto de la diversidad sexual y étnica como un camino hacia la consolidación de la cultura ciudadana. A través del programa *Medellín ciudad multicultural*, esta administración aspiraba garantizar la pluralidad de expresiones culturales, difundiendo la oferta, ampliando el universo cultural de la ciudad e incidiendo en los estereotipos de la cultura que favorecen comportamientos agresivos y discriminatorios frente a otras culturas (Acuerdo 03, 2004). El Plan de Desarrollo 2008-2011 pretende materializar estos objetivos a través del programa *diversidad sexual*. Este propone el reconocimiento y respeto de la diversidad sexual desde una perspectiva de los derechos con miras a la consolidación de una cultura ciudadana de la convivencia (Acuerdo 16, 2008). Finalmente, a partir de los pilares de la equidad, el respeto y la valoración de la vida y la diferencia, el Plan de Desarrollo 2012-2015 se inclina por el fomento de estrategias encaminadas al reconocimiento, la educación ciudadana para la convivencia, la creación y el fortalecimiento de la organización social de los grupos poblacionales afro, indígenas

y LGBTI. Todos estos elementos hacen parte del programa *Diversidad étnica, sexual y de género para una ciudad vital* (Acuerdo 07, 2012).

Como se ha evidenciado, la recreación y el deporte son un eje transversal de la cultura ciudadana desde 1995, a pesar de que en la mayoría de los casos no se incluyen directamente en las líneas o componentes de cultura ciudadana. En el Plan de Fajardo (2004-2007) se reconoce que la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre promueven y estimulan valores como la convivencia, la participación, la democracia y la resolución pacífica de conflictos, la prevención y disminución de la violencia, la reconciliación y la reconstrucción del tejido social. Con Fajardo, la incorporación de dispositivos pedagógicos en las actividades deportivas y recreativas buscan contribuir a la construcción de una cultura ciudadana activa, crítica, respetuosa de la diferencia, solidaria y equitativa, por medio del juego, la recreación y la lúdica. El deporte y la recreación, en sus múltiples manifestaciones, «se han convertido en un elemento fundamental para el sector educativo y su práctica es importante en el mantenimiento de la salud» (Acuerdo 03, 2004, p. 60).

Para Salazar Jaramillo (2008-2012), la recreación y el deporte, además de ser un derecho para la ciudadanía, es una necesidad general para el bienestar y desarrollo de la sociedad y de la ciudad en su conjunto. Salazar identifica que en la promoción y desarrollo de prácticas recreodeportivas es posible armonizar un sinnúmero de significados y objetivos, los cuales van desde el ámbito del goce estrictamente individual hasta esferas más amplias, como serían «la integración comunitaria, la convivencia, la cultura ciudadana, la *sostenibilidad ambiental*, la recuperación y resignificación del espacio público mediante el aprovechamiento de los escenarios deportivos y recreativos, para fortalecer la legalidad, la soberanía y la gobernabilidad democrática» (Acuerdo 16, 2008, p. 36). Por su parte, Gaviria Correa (2012-2015) aclara que el aporte de la recreación y el deporte, como instrumentos de cultura ciudadana, se traduce en la consolidación del respeto por la norma, el juego limpio, la tolerancia, la disciplina, la equidad y la inclusión. El plan enfatiza en la promoción de estrategias de formación deportiva, recreativa y física saludable, localizadas mayormente en la población infantil y juvenil del municipio de Medellín. Con esto se busca estimular la integración y la participación con el sector educativo, comunitario, público y asociado, entendidos como «elementos para el fomento, acompañamiento y consolidación de los procesos pedagógicos focalizados en la convivencia, la cultura ciudadana, el enfoque de género y la no violencia» (Acuerdo 07, 2012, p. 59).

La educación vial aparece como elemento periférico⁶⁵ a la cultura ciudadana en Salazar Jaramillo (2008-20011) y Gaviria Correa (2012-2015), en este último de manera más superficial. Ante la necesidad de transformar las actitudes y comportamientos en las vías para reducir los altos niveles de accidentalidad vial y garantizar la movilidad como derecho de la ciudadanía, el Plan de Desarrollo *Medellín ES solidaria y competitiva (2008-20011)* propone la educación ciudadana para la movilidad y la seguridad vial mediante la acción educativa y cultural, articulada al control y el ejercicio de la autoridad (Acuerdo 16, 2008). Por su parte, el Plan *Medellín un hogar para la vida (2012-2015)* asocia la problemática al incremento descontrolado en el número de automotores. Por esta razón, no solo es preciso mantener, sino incrementar una permanente intervención «a través de diversos mecanismos y acciones de capacitación prevención, comunicación y regulación que permitan el ordenamiento de la circulación de todos los actores de la vía» (Acuerdo 07, 2012, p. 115-116), en línea con los programas de la administración anterior.

Abordados los elementos temáticos comunes a los planes de desarrollo de las tres gerencias municipales del periodo 2004-2015, ahora se presentarán las particularidades del Plan de Desarrollo 2012-2015, *Medellín un hogar para la vida*. Como se ha dicho, este desarrolla componentes de cultura ciudadana que no fueron elaborados por los dos mandatarios anteriores. Se reitera que los elementos a tratar son: *arte, cultura y patrimonio; escuela y cultura ciudadana; y cultura y juventud*.

Para este Plan, el patrimonio cultural está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son la expresión de la identidad de la ciudad, una ciudad diversa, pluriétnica y multicultural. Por esta razón, es fundamental promover los procesos de reconocimiento, conservación, valoración, recreación, investigación, divulgación, salvaguardia, sostenibilidad y apropiación social de las memorias, los patrimonios y los acumulados culturales de Medellín⁶⁶. Esta apuesta se desarrolla

⁶⁵ Más aún, la educación vial aparece como elemento contiguo de la cultura ciudadana en el Plan de Federico Gutiérrez (2016-2019). Solo se menciona la relación entre la educación vial y la cultura ciudadana para aludir lo referente a «fomentar y promover el buen comportamiento ciudadano entorno al sentido más amplio de la movilidad y el espacio público, el respeto por los peatones, donde confluyen un interés colectivo sobre el uso y la apropiación de los espacios públicos» (Acuerdo 003, 2016, p. 79).

⁶⁶ Se refiere a la intención, durante el mandato de Aníbal Gaviria, de desarrollar proyectos específicos de investigación encaminados a reconocer los acumulados culturales para articularlos a las nuevas propuestas de desarrollo de la ciudad. Igualmente, se pretendía promover los estímulos para la investigación del patrimonio material e inmaterial y para el fortalecimiento de los procesos que contribuyan a su apropiación social. También aparece el énfasis por trabajar en la recuperación e intervención de los patrimonios muebles e inmuebles de la ciudad y desarrollar acciones orientadas a

en los programas de fortalecimiento del sector cultural (Acuerdo 07, 2012) y las acciones encaminadas al fomento de la lectura y a la consolidación del sistema de bibliotecas públicas. Esta es la primera vez que un Plan de Desarrollo hace explícita la relación entre los hábitos de lectura y escritura y la formación de ciudadanos críticos, participativos y que respeten la vida como valor supremo.

El otro elemento diferenciador, al menos en lo referido a Fajardo y Salazar, es la relación entre la cultura ciudadana y la escuela. A través del programa *Educación y formación ciudadana para una ciudadanía viva*, Aníbal Gaviria (2012-2015) busca «generar cambios de actitudes y comportamientos individuales y colectivos, mediante la implementación de estrategias pedagógicas para el fortalecimiento de la convivencia y el respeto por la vida» (Acuerdo 07, 2012, p. 54). En su periodo, la educación y la formación ciudadana están dirigidas al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana desde la diversidad para la convivencia. Se busca promover procesos que contribuyan a la apropiación social del espacio público, evitando su privatización y fortaleciendo los vínculos de la ciudadanía con la ciudad. En este sentido, para la gerencia la ciudad es concebida como un espacio integral para la formación ciudadana, como un sistema abierto de relaciones educativas y de aprendizaje en el que se constituyen las *ciudadanías*. Igualmente, se busca trabajar en los procesos de educación ciudadana en el sistema educativo formal y en los espacios educativos no formales con el propósito de «aportar a la construcción de la ciudadanía, la formación de sujetos democráticos, solidarios y participativos» (Acuerdo 07, 2012, p. 54).

Finalmente, el Plan de Gaviria también muestra un abordaje diferencial en la preocupación por la juventud. A este momento, en el devenir de la cultura ciudadana se abandona completamente la concepción de la juventud como el centro de las problemáticas de la ciudad, por el contrario, se integra y entiende como uno de los grupos poblacionales que deben participar activamente de la construcción de la ciudad. A través del programa *Jóvenes por la vida, una estrategia cultural*, la administración del Alcalde Gaviria busca contribuir y consolidar el DHI de la juventud «a través de procesos de conocimiento, información, formación, creación y participación, que reconozcan las diferencias, potencien condiciones y brinden herramientas que les permitan ser agentes de cambio y garantes de vida» (Acuerdo 07, 2012, p. 56). En aras de avanzar en un enfoque

la divulgación del patrimonio cultural material e inmaterial, incluido el fortalecimiento de los centros para la memoria como los archivos, los museos y los centros de documentación, entre otros (Acuerdo 07, 2012).

corresponsable de derechos y deberes con los jóvenes de la ciudad como garantes de vida en la misma, se hace fundamental para esta gerencia apostarle a programas de fortalecimiento de organizaciones juveniles desde la formación ciudadana, al apoyo generalizado a colectivos de artistas e investigadores jóvenes, pero sobre todo a la generación de espacios de encuentro para la socialización y el intercambio de experiencias y miradas diversas de juventudes (Acuerdo 07, 2012, p. 56).

Vale la pena aclarar que, a pesar de que el Plan de Desarrollo 2008-2011 no contempla una programa o proyecto puntual de juventud en lo relativo a la cultura ciudadana, en él se propone un énfasis en la incorporación de los jóvenes a las dinámicas del desarrollo de la ciudad teniendo en cuenta que este grupo poblacional se ha constituido, por la trayectoria misma del conflicto en la ciudad, en el grupo más vulnerable, el de mayor riesgo. Al respecto, Salazar señala que:

En tanto el modelo de desarrollo ha excluido los jóvenes de las políticas públicas, se ha dejado el camino abierto para que los grupos ilegales aprovechen sus capacidades y potencialidades en favor de la violencia y el crimen, situación que ha sido particularmente crítica en Medellín por la utilización que ha hecho el narcotráfico de este grupo poblacional. (Acuerdo 16, 2008, p. 4)

La construcción de confianza y la sostenibilidad de la gobernabilidad depende en gran medida de la capacidad que tenga la administración para incorporar a la juventud en la construcción del proyecto colectivo de ciudad. Por esto, se hace menester para las recientes administraciones municipales prestar una especial atención a los jóvenes ya sea atendiendo a sus necesidades desde el ámbito político, de participación y de convivencia, o desde la garantía al acceso de bienes y servicios públicos a partir del reconocimiento de sus derechos como ciudadanos. Para Salazar, el compromiso con los jóvenes está en seguir «ampliando sus oportunidades sociales económicas y culturales, atendiendo de manera prioritaria a los y las jóvenes en situación de pobreza, indígenas y afrocolombianos, en situación de desplazamiento, discapacidad, y en proceso de reincorporación y reintegración a la vida civil» (Acuerdo 16, 2008, p. 8).

Finalmente, el Plan de Gaviria también muestra un abordaje diferencial en la preocupación por la juventud. En el devenir de la cultura ciudadana se abandona completamente la concepción

de la juventud como el centro de las problemáticas de la ciudad, por el contrario, a estos se les integra y entiende ahora como uno de los grupos poblacionales que deben participar activamente de la construcción de la ciudad.

4. Federico Gutiérrez: la puerta de entrada a una Política Pública de Cultura Ciudadana

Con el Plan de Desarrollo 2016-2019 se consolida lo que con el politólogo Sanín Eastman (2019) podríamos denominar «Medellín como una marca comercial»⁶⁷ (p. 113), esto es, una ciudad que se vende o promociona para mejorar su imagen a nivel internacional, local o incluso al nivel de la percepción de la ciudadanía frente a la institucionalidad como factor de competitividad y gobernabilidad. De allí que la planificación del desarrollo en esta Alcaldía, como ya se mencionó, se despliegue a partir de un conjunto de indicadores de carácter primordialmente subjetivo, verbigracia, el Índice de Felicidad Integral, el Índice de Cultura Ciudadana y el Índice de Participación Ciudadana. Estos indicadores dan cuenta de cómo la población percibe los acontecimientos y condiciones externas en temas relacionados con la cultura ciudadana, y cómo estas apreciaciones se traducen en formas de sentir e interactuar con su entorno barrial, comunal, corregimental o de ciudad (Acuerdo 003, 2016). En última instancia, no se trataría de configurar una imagen fidedigna de seguridad y competitividad para y por la ciudadanía, sino de aparentar ser una ciudad segura y competitiva para una vinculación interesada con sectores y actores económicos y electorales. Estas iniciativas van encaminadas hacia un entendimiento de la cultura ciudadana como generadora de cultura de la legalidad⁶⁸, la puerta de entrada a la confianza política

⁶⁷ Como se desarrollará más adelante, el *marketing urbano* es una respuesta inseparable del principio neoliberal en la medida que es una herramienta que posibilita, potencia y gestiona los elementos principales de la lógica neoliberal. Su uso por parte del Estado parte del entendimiento de las ciudades como un producto mercantil, sujeto de intercambio, oferta, negociación, venta, compra, que ofrece cualidades susceptibles de rentabilización, para competir en el mercado de ciudades globales (Sierra, 2016).

⁶⁸ Las estrategias de cultura ciudadana de la administración de Federico Gutiérrez (2016-2019) buscan difundir la *cultura de la legalidad* en diversos entornos como el escolar, el gubernamental, el comunitario y el empresarial desde las dimensiones de sistemas reguladores del comportamiento (legal, tributario, moral y cultural) y la satisfacción por el acatamiento voluntario de normas formales y legales. Esto se da a través de procesos de enseñanza, aprendizaje, campañas y formación para modificar comportamientos para acentuar las actuaciones de los ciudadanos (Acuerdo 003, 2016).

y social entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, incluidas aquellas encargadas de la gestión de la seguridad⁶⁹.

La primera dimensión estratégica *Creemos en la confianza ciudadana* del Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos* se estructura como una dimensión transversal a todo el Plan que permite reconocer la importancia y corresponsabilidad que asiste al ciudadano. Esta incluye el espacio rural en la transformación de las realidades de la ciudad (Acuerdo 003, 2016). La transversalidad de la cultura ciudadana tiene como objetivo la transformación de Medellín en una ciudad *más legal* (cumplimiento de las normas sociales positivas⁷⁰, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos público), *más segura* (prevenir y enfrentar el delito, y promover la convivencia pacífica); *más equitativa* (mejorar las condiciones de vida y oportunidades de empleo, garantías de salud, una educación de calidad); *sostenible* (una movilidad amable y eficiente, la conservación del medio ambiente, la gestión adecuada de los recursos, la mitigación del cambio climático y, la renovación, expansión y ocupación territorial), en donde la ciudadanía recupere la confianza en la institucionalidad a partir de la gestión pública cercana, eficiente, transparente y visible, al tiempo que se genere un sentido de corresponsabilidad entre todos los actores de la ciudad.

Uno de los aspectos que llama la atención en la elaboración discursiva de la cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo del Alcalde Gutiérrez es su referencia explícita a otros autores y trabajos de investigación diferentes a la comprensión inicial de Antanas Mockus. Como ya hemos evidenciado, la alusión al desarrollo triádico de la cultura ciudadana es un elemento que acompaña como referencia explícita o implícita casi todos los Planes de Desarrollo revisados a lo largo de este ejercicio. Con la administración de Gutiérrez aparecen por primera vez referentes

⁶⁹ Desde la perspectiva del Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos* (2016-2019) existen otras problemáticas asociadas a la convivencia y al mal trámite de conflictos cotidiano asociadas a la percepción ciudadana sobre la operación de algunas de las instituciones encargadas de la gestión de la seguridad, la convivencia y la provisión de justicia que generan una sensación de inseguridad que requiere de intervenciones estatales efectivas (Acuerdo 003, 2016). Evidencia de ello, serían «las muestras de desconfianza entre ciudadanos y policías, y viceversa, se han vuelto parte de la cotidianidad y afectan ampliamente los resultados de cualquier estrategia en materia de seguridad y convivencia, y por consiguiente de cultura ciudadana» (p. 71).

⁷⁰ En este Plan de Desarrollo no queda claro a qué se hace referencia con normas sociales positivas, pues estas podrían hacer alusión a dos asuntos relacionados, pero no iguales. Por un lado, al conjunto de normas jurídicas del derecho que rige imperativamente la conducta de las personas en sus relaciones sociales y cuya observancia garantiza el Estado mediante sanciones. También podría hacer alusión al conjunto de normas morales, religiosas y de trato social aceptadas y difundidas por un grupo amplio de personas cuya sanción es, asimismo, de rechazo social. Si bien el contexto no deja claro a qué se refiere, sí inferimos que por tal categoría se hace referencia a una de estas dos comprensiones.

distintos que permiten un desarrollo teórico legible y localizable por fuera del mismo documento. Además del ya desarrollado trabajo de Mockus, tres serían las fuentes a las cuales recurre en el Plan para esbozar su comprensión de la cultura ciudadana: el informe del Banco Mundial de 2015 titulado *Mente, sociedad y conducta*, el trabajo del sociólogo cultural estadounidense Alexander Jeffrey y el filósofo colombiano Henry Murrain (Acuerdo 003, 2016).

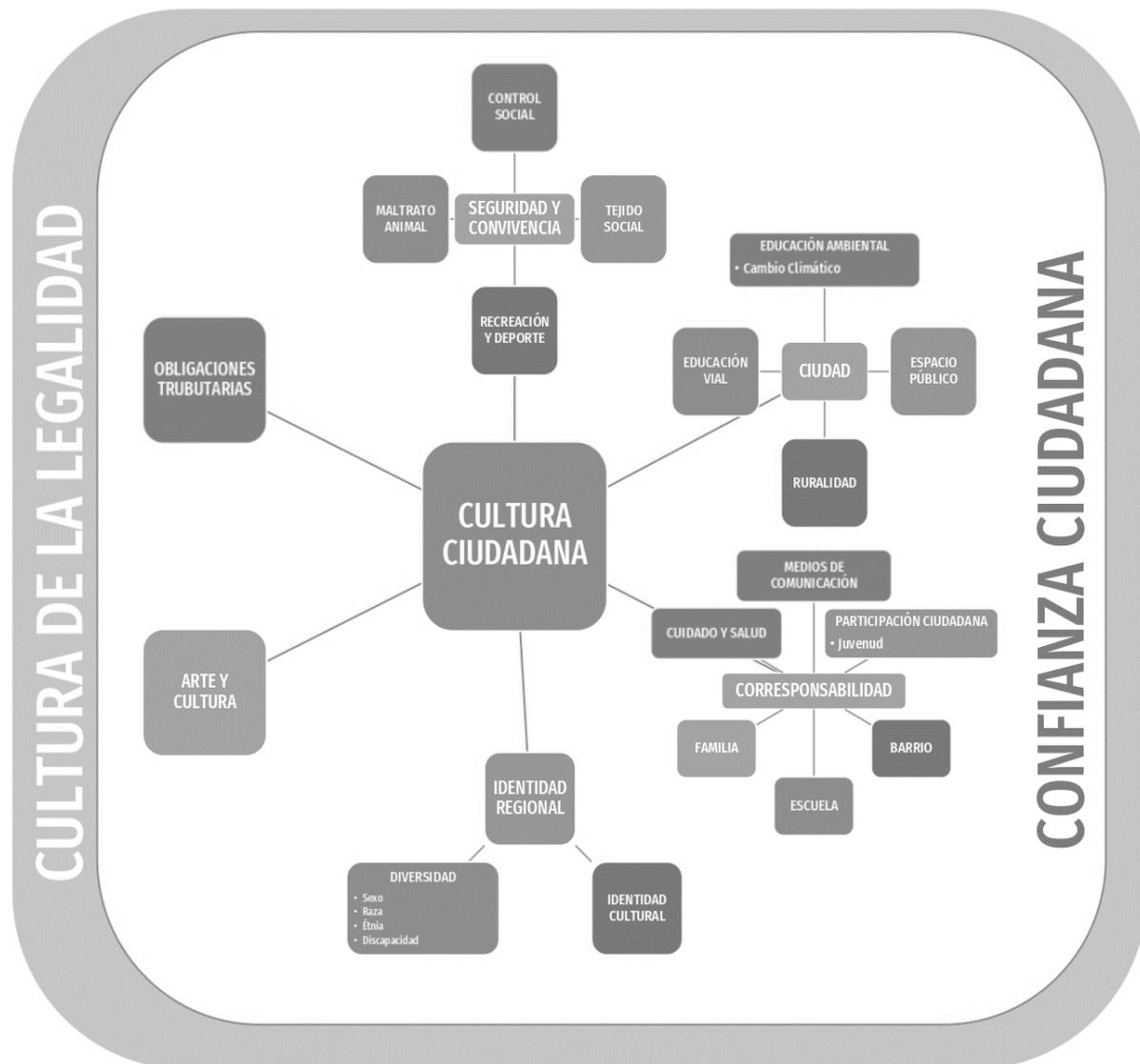
De manera general, el informe *Mente, sociedad y conducta* presenta la revisión de los descubrimientos más recientes de numerosas disciplinas, como la neurociencia, la ciencia cognitiva, la psicología, la economía del comportamiento, la sociología, la ciencia política y la antropología, basados en la existencia de comportamientos automáticos, en la comprensión del funcionamiento de las normas sociales, en el fenómeno de la ignorancia pluralista y la conformidad del grupo (Acuerdo 003, 2016). En su especificidad, la cultura ciudadana parte desde el marco de comprensión de la *autonomía de la cultura* que ofrece el académico Alexander Jeffrey. Este señala que el preguntarse por la complejidad de la acción humana en su particularidad lleva a una posibilidad de comprensión del campo simbólico de los grupos humanos como un elemento independiente de variables tradicionalmente determinantes en la investigación social, como la economía, la dominación o la misma estructura social. Es decir, la concepción de cultura ciudadana con la que trabaja el Plan de Desarrollo de Gutiérrez (2016) parte de la comprensión inicial de la ciudad como un espacio habitado por la diversidad de sus poblaciones. Esto lleva a considerar que en la ciudad necesariamente coexisten infinidad de elementos culturales que definen y constituyen los ciudadanos de cara o en contra de los otros campos de su cotidianidad y sus relaciones fuera del espacio público. En este sentido, para la administración se hace urgente velar por el bienestar colectivo como la mejor elección para lograr el bienestar individual. La aprehensión teórica del trabajo de Jeffrey en el Acuerdo 003 de 2016 se materializa en la invitación sistemática a través de la cultura ciudadana «a despertar del sentido de pertenencia y de la solidaridad ciudadana con pequeñas o grandes acciones de ciudad en pro de la transformación social de manera colectiva mediante la interculturalidad y la participación» (p. 72). Por último, el trabajo del investigador Henry Murrain busca aportar, en cada uno de los escenarios priorizados por el Plan, una comprensión de la agenda de cambio cultural como espacio de coordinación y transformación de expectativas mutuas de los ciudadanos, más que como una agenda de transmisión de nuevas preferencias o valores en la ciudadanía (Acuerdo 003, 2016, p. 78).

La pretensión de regulación de los comportamientos ciudadanos en el Plan de Desarrollo de Medellín 2016-2019 combina cuatro dimensiones que se materializan a través de diversas estrategias de cultura ciudadana. Algunas de ellas ya habían sido desarrolladas en mayor o menor medida por los mandatarios precedentes. En primer lugar, se encuentra la regulación del comportamiento que se da desde la institucionalidad hacia los sujetos y comunidades a través de la creación de *confianza política y social*, y el acercamiento de la Administración Pública a la ciudadanía. Segundo, el control ejercido por la comunidad hacia los sujetos a través de los *Consejos de Convivencia Ciudadana*. Este último como una aplicación del Manual de Convivencia Ciudadana propuesto en la Alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007). Tercero, la *autorregulación* que ejerce el sujeto sobre sí mismo y que se concreta en la convicción de adecuar sus acciones a la norma, la moral, la ética y la cultura. Finalmente, la regulación ejercida por ciudadanos individuales sobre otros ciudadanos a través del *control social*, es decir, la disposición de los ciudadanos para corregir a otros en situaciones adversas o conflictivas que afecten significativamente el funcionamiento de la vida social, la convivencia y la seguridad.

La cultura ciudadana constituye en últimas la posibilidad de superar las problemáticas asociadas al desarrollo de relaciones pacíficas de convivencia y de la actuación de la ciudadanía bajo criterios de sujeción y apego a las normas legales y sociales que regulan su comportamiento. En esa medida, se hace indispensable el fortalecimiento de la *confianza interpersonal* y la recuperación de la *confianza institucional* como elementos articuladores del proyecto de ciudad que aquí se plantea, sostenidas bajo la primacía de una ciudadanía *formada y empoderada* que actúa en todos los espacios (Figura 9). Para conseguir tales propósitos, se apunta a la consolidación de procesos de formación ciudadana que deben atravesar escenarios como la familia, las instituciones educativas, los grupos sociales y la amplia diversidad poblacional de Medellín (Acuerdo 003, 2016). A partir del respeto a las leyes es posible iniciar transformaciones orientadas a fortalecer el tejido social y la cultura ciudadana, cultura en la que priman los comportamientos y prácticas orientadas al bienestar colectivo y al cuidado del entorno.

Figura 9

La cultura ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2015-2019 (Federico Gutiérrez Zuluaga).



Se han presentado los desarrollos y la concepción del mandatario Federico Gutiérrez sobre la cultura ciudadana. A continuación, nos centramos en desarrollar las temáticas que describen su apuesta en la *Dimensión Transversal: Creemos en la Confianza Ciudadana, Reto: cultura Medellín*. Estas son agrupadas en las siguientes líneas temáticas: *recreación y deporte, educación ambiental, cultura ciudadana y juventud, diversidad étnica y multiculturalidad, participación ciudadana, arte y cultura, cuidado y salud, y familia y educación formal*. Posteriormente, para cerrar este apartado, hacemos un acercamiento al programa *Gestión de la cultura ciudadana*,

donde la Administración Municipal le apuesta a construir la Política Pública de Medellín como plan promotor de cultura ciudadana. Es preciso recordar que en 2019 la administración municipal, a través de la Subsecretaría de Ciudadanía Cultural, promulgó la Política Pública de Cultura Ciudadana. Este acontecimiento delimita la acción institucional en materia de cultura ciudadana y constituye la finalización temporal de esta investigación.

Respecto a los temas de recreación y deporte, la cultura ciudadana se ocupa del fortalecimiento de la actividad física saludable como una apuesta de ciudad que promueve prácticas de actividad física y la adopción de estilos de vida saludables. Según indica el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos*, estas son adoptadas directamente de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en lo que refiere a la obtención de beneficios en salud para la ciudadanía (Acuerdo 003, 2016). Este tema es importante para la administración de Gutiérrez en tanto plantea la necesidad de convertir las iniciativas de salud de la ciudad en política pública, como parte del componente de cultura ciudadana. Parte de esta iniciativa de cultura ciudadana propone estructurar y poner en marcha la política pública *Cultura D*, que convierte y dispone la actividad física, la recreación y el deporte en herramientas sociales transformadoras y generadoras de oportunidades que permitan la vida digna, la inclusión social, la equidad, la participación y entornos protectores.

Un claro diferenciador respecto a la cultura ciudadana y la recreación y el deporte en el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos* es la preocupación por los actos recurrentes de violencia, intolerancia e irrespeto alrededor de los partidos de fútbol profesional, ocasionados principalmente por partidos clásicos entre el Deportivo Independiente Medellín y el Atlético Nacional, afectando a todo el territorio de la ciudad y no solo al perímetro del Estadio (Acuerdo 003, 2016). Esta inquietud, si bien se menciona en el Plan de Desarrollo *Medellín competitiva* de Luís Emilio⁷¹ (2001-2003), solo hasta este punto se presenta una estrategia específica para tal problemática. En una línea similar, el proyecto *Cultura del fútbol* formula estrategias de acompañamiento y regulación de comportamientos para la convivencia alrededor de este deporte

⁷¹Buscando evidenciar las *innumerables anomalías e intolerancias* que de manera cotidiana asediaban la convivencia en la ciudad a principio del 2000, Luis Pérez también menciona la problemática que constituye la falta de convivencia en los temas relacionados al fanatismo y el fútbol: «La nueva urbanidad reclama nuevos valores de conducta que fortifiquen la convivencia. No podemos tolerar conductores embriagados, en su doble condición de violadores de la norma y homicidas potenciales; ciudadanos perturbadores de la tranquilidad de los vecinos; personas que no toleran la diferencia con el otro; hinchas del fútbol que agraden al contrario por el sólo hecho de ser contrario; funcionarios públicos especializados en acelerar la demora para atender al usuario» (Acuerdo 12, 2001, p. 7).

con el propósito de prevenir los actos de violencia e inculcar la tolerancia y el respeto alrededor de la pasión por los equipos, apoyándose fundamentalmente de los procesos de convivencia y cultura ciudadana. Esta iniciativa busca ser «un modelo de reconciliación en la ciudad y una oportunidad de concebir el escenario del fútbol como un laboratorio social para formar mejores ciudadanos» (Acuerdo 003, 2016, p. 80).

Partiendo del reconocimiento de la problemática mundial del calentamiento global, la escasez del agua y otros asuntos que afectan el medioambiente y la conservación de los recursos naturales, el Plan *Medellín cuenta con vos* propone la generación de estrategias de ciudad que permitan educar y concientizar a toda la ciudadanía acerca de la recuperación, cuidado y protección de los recursos naturales para el bienestar de todos, incluidos los animales (Acuerdo 003, 2016, p. 20). Se pretende contribuir a la consolidación de una cultura ambiental en la ciudad mediante procesos educativos informales que busquen el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de diferentes escenarios. Sobre el cuidado y protección animal, este es el primer Plan en contemplar el maltrato animal como asunto a abordar desde la cultura ciudadana. Con esto se pretenden tres cosas: en primer lugar, la protección de los animales como un pilar fundamental para que la ciudadanía se comprometa mediante acciones individuales y colectivas a generar espacios de convivencia, tolerancia y protección de toda la fauna; en segundo lugar, la promoción de la corresponsabilidad en el respeto y cuidado animal en pro de la convivencia ciudadana y; en tercer lugar, la formación de gestores infantiles para que sean artífices de los procesos educativos de respeto a los animales.

La juventud era enunciada como un problema desde las administraciones de finales del siglo XX, *como menores infractores, contraventores o como juventud problemática*. En contraste, en el período de la Alcaldía 2016-2019, los jóvenes son sujetos activos en la participación y construcción de las agendas culturales de la ciudad. Las apuestas de cultura ciudadana respecto a los jóvenes se centran en cuatro elementos: la participación, la convivencia, la confianza y la paz territorial. Estas deben construirse conjuntamente a través del encuentro en espacios y prácticas culturales comunitarias o sociales que enriquezcan la vida personal y colectiva para fortalecer la proyección e integración de la población juvenil (Acuerdo 003, 2016).

Desde el Plan de Desarrollo 2001-2003 se comienza a planear el desarrollo municipal desde un enfoque diferencial. Sin embargo, es hasta el Plan de Desarrollo de 2004-2007 que un programa de cultura ciudadana se orienta al respeto por las diferencias de sexo, raza, etnia y discapacidad,

valoración de la multiculturalidad y prevención y superación de las diferentes formas de discriminación, racismo y xenofobia. Por su parte, el Plan de Desarrollo 2016-2019 se enfoca en generar desde la cultura ciudadana transformaciones de los comportamientos racistas y discriminatorios «donde los habitantes de Medellín respetemos el otro y sus diferencias; reconociéndonos como una ciudad diversa, étnica y multicultural, en busca de tolerancia y una sana convivencia entre los habitantes» (Acuerdo 003, 2016, p. 77). La comprensión que adopta esta administración detenta un matiz importante al regresar a los discursos del respeto y la tolerancia por la diferencia, pues abandona la idea de lo diverso como valioso en sí mismo. No obstante, el enfoque diferencial que dice la municipalidad atraviesa la totalidad del documento, tiene el propósito de alcanzar la equiparación de oportunidades, el restablecimiento de derechos, la transformación de imaginarios, la sensibilización ciudadana por el respeto a la diferencia y la garantía de derechos para propiciar condiciones de vida digna para población en situación de discapacidad, LGBTI, grupos étnicos y afrodescendientes.

Si bien la participación ciudadana no es categoría central de la cultura ciudadana, ya que hay una línea dedicada a su fortalecimiento, sí constituye otro reto en la construcción de la cultura ciudadana, en tanto se entiende como el elemento fundamental para el encuentro de agencias individuales que persiguen un objetivo común. Según lo estipula el Plan 2016-2019, se prioriza el fortalecimiento de escenarios informales como ejes más concurridos para articular la participación ciudadana a la ciudadanía, para que así se autoperciban como agentes reales de cambio (Acuerdo 003, 2016). De forma complementaria, también se fomenta y promueve la participación ciudadana por medio de estrategias y acciones pedagógicas que permiten la gestión del desarrollo territorial, el control, la resolución pacífica de conflictos, la prevención de la violencia, la corresponsabilidad y la autorregulación frente a las *indisciplinas sociales* (Acuerdo 003, 2016). En gran medida, todo lo relativo a la participación ciudadana se apoya en los lineamientos del *Manual del Ciudadano*, implementado en la ciudad desde la administración de Fajardo Valderrama (2004-2007).

Con el propósito de fortalecer los escenarios de participación ciudadana informales, se plantea acercar a las personas a la institucionalidad desde la cotidianidad que caracteriza al barrio y la vereda. Superando barreras limitantes para el acceso mediante estrategias comunitarias de índole colectivo, participativo y transformador en comunicación abierta con el *sistema cuadril*. Esto se lograría a través del conocimiento de sus problemas, apalancados en valores de vecindad

solidaria, respeto por la diferencia, el bienestar, la convivencia, la inclusión y la equidad de las familias (Acuerdo 003, 2016).

La empresa del arte y la cultura, a propósito de la cultura ciudadana, es asimilada como un asunto relacionado a la legalidad, la ética y la cultura en sentido amplio. Para Gutiérrez, su propósito es la creación de *ecosistemas de transformación cultural* para promover la articulación territorial de espacios y actividades artísticas y culturales. La propuesta integra iniciativas de los mismos ciudadanos, jóvenes, artistas, gestores culturales y de la cultura comunitaria, con las decisiones políticas para conseguir transformaciones culturales, es decir, para que de manera amplia impacten diferentes ámbitos de la cultura ciudadana desde la legalidad, la ética y la cultura. Este trabajo se realiza desde las siguientes dimensiones de cultura ciudadana: los acuerdos, la tolerancia, la participación comunitaria y la confianza (Acuerdo 003, 2016). Desde esta mirada, la cultura es vital para la educación ciudadana, la convivencia, la seguridad, la gobernabilidad y la sostenibilidad.

Otra novedad que tiene *Medellín cuenta con vos* es la relación entre la cultura ciudadana y el cuidado de sí mismo, de los otros y del entorno, en el marco de la corresponsabilidad y la convivencia. El cuidado se entiende como aquellas capacidades, decisiones y acciones que se toman para proteger la salud propia, la de la familia, la comunidad y el medio ambiente que nos rodean, es decir, «las responsabilidades consigo mismo y con la comunidad, así como las responsabilidades del Estado al cual se pertenece» (Acuerdo 003, 2016, pp. 82-83). La cultura del cuidado se asimila como «la intersección entre las acciones de cuidado que la persona y la comunidad emprenden para mantener la salud, y las intervenciones del Estado tanto de tipo prestacional (dirigidas al individuo) como colectivas» (Acuerdo 003, 2016, pp. 82-83).

En el Plan de Desarrollo 2016-2019, la familia y la educación formal aparecen como escenarios donde se da la transformación de la cultura ciudadana, cambiando los comportamientos indeseados por comportamientos deseados que propicien una resolución pacífica de conflictos. La manera de concebir esta relación comparte ciertos rasgos introducidos por el Plan de Desarrollo del Alcalde Luis Pérez (2001-2003). En el ámbito de la educación formal se persigue la formación de ciudadanía para el ejercicio de una *cultura de mis derechos y mis deberes* a través de una *pedagogía en las instituciones educativas, escuelas y universidades*. Esta implica no solo los conceptos que conciernen a las normas, sanciones y obligaciones, sino también contemplar de manera integral todas las acciones sociales y el conjunto de valores de los habitantes de la ciudad

propendiendo por una «*interrelación virtuosa* de los grupos poblacionales en el marco normativo y social» (Acuerdo 003, 2016, p. 78). En este sentido, se promueve el programa *Escuela abierta para el desarrollo de la ciudadanía* que permite «el encuentro de saberes y la puesta en contexto de las distintas experiencias pedagógicas, fortaleciendo la integración de los conocimientos con la vida y los entornos cotidianos» (Acuerdo 003, 2016, p. 76). Esta mirada presupone que, si se incita desde la etapa escolar a los estudiantes a compartir el conocimiento con las comunidades, estos mismos estudiantes, cuando crezcan, compartirán como ciudadanos su conocimiento con los demás habitantes de la ciudad en una suerte de obligación social. En el ámbito familiar, bajo el precepto la *familia educa* se pretende fortalecer «la calidad del núcleo familiar, su proceso de participación en la institucionalidad escolar, en los procesos educativos de las y los hijos-estudiantes, su sentido de pertenencia a una comunidad en general, y a una comunidad educativa en particular» (Acuerdo 003, 2016, p. 75). El punto está en promover valores familiares para disminuir la violencia intrafamiliar de la mano de la escuela. El Plan ubica la familia como la institución a través de la cual es posible y realizable el cambio comportamental de la ciudadanía.

Finalmente, durante la vigencia del Plan de Desarrollo 2016-2019, la Secretaría de Cultura Ciudadana se propuso sentar las bases de un proyecto cultural de ciudad que se extendiera tanto al territorio urbano como rural de Medellín para transformar la cultura ciudadana y ampliar el horizonte de las políticas culturales de la ciudad, a partir de la concepción y práctica de los derechos culturales. En ellos se contemplan aspectos como la inclusión, el territorio, la economía, la educación, la participación ciudadana y el ejercicio de la democracia. A través del programa gestión de la cultura ciudadana, la administración le apostó a la construcción de la cultura ciudadana como política pública de Medellín. Este se entiende como un *plan promotor* donde el Estado es el «ente que debe garantizar unos derechos a la ciudadanía y que para lograrlo lo hace a través de una estructura, unos lineamientos y estrategias que permiten el cumplimiento de su campo misional» (Acuerdo 003, 2016, p. 68). Este proyecto de política pública de cultura ciudadana busca ser transversal y estructurante de todo el Plan de Desarrollo al conectar las acciones de gobierno con la transformación de la ciudad. Podríamos decir que *el Medellín* de este Plan le apuesta a trabajar con la cultura ciudadana como una política pública de ciudad, como una estrategia de gobierno, pero también como una práctica en la que la totalidad de sus habitantes son corresponsables. La pretensión de fondo es recuperar el sentido de pertenencia de los ciudadanos por la ciudad a través de la nueva implementación de unos enfoques teóricos y marcos de análisis

que permitan diseñar programas, proyectos, acciones e intervenciones que incidan en la «transformación de comportamientos de la ciudadanía partiendo de la intención de participar y empoderarse, de demostrar cuánto se quiere a Medellín y cuánto se está dispuesto a aportar para conseguir entre todos una ciudad mejor» (Acuerdo 003, 2016, p. 73).

5. La cultura ciudadana como estrategia gubernamental para la formación del nuevo ciudadano en la marca-ciudad, o la *identidad regional* como correlato para una no tan nueva imagen de ser humano

Tras haber realizado este recorrido por las concepciones y temáticas que se configuran alrededor de la cultura ciudadana en los Planes de Desarrollo de 1995 a 2019, el objetivo de este apartado es realizar un acercamiento a la relación que se teje entre las lógicas del neoliberalismo, la producción de espacio público, la Nueva Gestión Pública y la cultura ciudadana como estrategias articuladas de gobierno. En su intersección se produce una imagen de lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir para responder a un modelo económico que demanda productividad y competitividad en todos los ámbitos de la vida. Se trata de entender la cultura ciudadana como parte de una suerte de estrategia de *marketing urbano*⁷² en un nuevo proceso civilizatorio de corte neoliberal.

Como hemos venido mostrando, la cultura ciudadana de 1995 a 2019 se ha convertido en una herramienta de la Administración Municipal que se articula con la expansión de la economía de mercado neoliberal y se extiende a todos los ámbitos de la vida. Ya no se limita al escenario del intercambio de bienes y servicios, también se entremezcla en las creencias, comportamiento social, político y estético, y formas de interacción con el espacio público, en síntesis, da sentido y moldea las formas de vida de los ciudadanos. Es así como, a pesar de que las estrategias de gobierno y de gobernar a través de la cultura ciudadana se transforman, mutan y reconfiguran a lo largo de los

⁷² La estrategia del *marketing urbano* se basa en instrumento de la Nueva Gestión Pública que se plantea como un proceso sistemático y creativo de reflexión y debate ciudadano, gestionado por las autoridades locales articulando las políticas económicas, sociales, ambientales y espaciales de la ciudad con diferentes objetivos: 1) Superar la fragmentación y descoordinación de la ciudad 2) Fomentar el desarrollo de la ciudad a partir de su situación actual para crear un modelo futuro de desarrollo. 3) Responder de manera concreta e integral a las necesidades ciudadanas. 4) Orientar las inversiones de los actores públicos y privados mientras se fomenta formas progresivas de gobernabilidad por medio de una colaboración entre los actores públicos y privados. 5) Promover una gestión municipal en épocas de cambios de tendencia frecuentes y que permite estimular la imaginación necesaria para enfrentarlos (Ruiz, 2018, p. 66).

Planes, podemos afirmar que el proceso civilizatorio que supone siempre ha perseguido el mismo fin: formar al *nuevo ciudadano* desde la idea de *identidad regional* para una mayor eficacia y competitividad en el espacio de ciudad. Las formas de abordarlo de cada mandatario pueden ser directas o indirectas. En las primeras, la pretensión de volcar la política social, económica, educativa y cultural a mejorar la imagen de la ciudad para propios y foráneos es explícita. En este grupo encontramos los Planes de Desarrollo de Naranjo Pérez (1995-1997), Gómez Martínez (1998-2000) y Pérez Gutiérrez (2001-2003). En la segunda, se muestra que el fin de la gestión urbana es mejorar la gobernabilidad, la calidad de vida de los ciudadanos, la organización social y los valores culturales, lo que subsidiariamente se convierte en un factor para mejorar la competitividad de la ciudad, como un valor agregado. En este grupo se encuentran los Planes de Desarrollo de Fajardo Valderrama (2004-2007), Salazar Jaramillo (2008-2011), Gaviria Correa (2012-2015) y Gutiérrez Zuluaga (2016-2019). Sin embargo, en todos los casos la idea central es «vender la nueva imagen de Medellín como metrópoli competitiva» (Acuerdo 19, 1995, p. 39).

Para Sergio Naranjo (1995-1997) se trataba de adaptar lo político, económico, cultural y social a un mundo que viviera dentro de un marco de globalización y de internacionalización de la economía. Esto supone la necesidad de un ciudadano en la capacidad de producir para un mercado mundial en el cual hay que entrar a competir y donde las fronteras nacionales se han debilitado sustancialmente (Acuerdo 19, 1995). De aquí nace la ineludible necesidad de manejar una concepción de ciudad enfocada a la competitividad, la internacionalización, la modernización. Todo esto requiere un soporte en el mejoramiento de la calidad de vida y un nuevo esquema de gobernabilidad, sustentado en la descentralización y el liderazgo compartido (Acuerdo 19, 1995). Para Juan Gómez, quién parte del entendimiento de la ciudad como la *unidad socio-espacial básica*, la política urbana se vuelca a convertir la ciudad en el soporte de la producción cultural, la innovación social y la actividad económica. De allí que la planificación debe darse desde el punto de vista humano y con sentido de responsabilidad con las generaciones futuras, utilizando el criterio de desarrollo sostenible, para que en la medida en que se atiendan las necesidades presentes, se busque subsanar las carencias del pasado y se generen condiciones que garanticen la vida en paz y la prosperidad para el futuro de los ciudadanos (Acuerdo, 1998). El centro de la planificación está en «impulsar programas y proyectos que le permitirán a Medellín fortalecer su plataforma competitiva y posicionarse sólidamente en el contexto internacional como una ciudad

competitiva y con atributos de excelencia» (Acuerdo 12, 2001, p. 57). Cerrando este primer grupo, Luis Pérez (2001-2003) considera que es necesario:

Consolidar una ciudad justa, participativa, con equidad en lo social y en el uso del espacio público, que reconozca en su población el mayor potencial de desarrollo y redefina su competitividad en un contexto globalizado, basado en la producción de conocimiento. (Acuerdo 12, 2001, p. 4)

En el segundo grupo, Sergio Fajardo (2004-2003) propende por construir una ciudad gobernable y participativa, con desarrollo social e incluyente donde el espacio público sea un lugar para el encuentro ciudadano. Este deseo se encuadra en la necesidad de recuperar el *espíritu emprendedor* y la capacidad de *generar riqueza* con el trabajo productivo, «que es una impronta cultural de los antioqueños» (Acuerdo 3, 2004, p. 10). De ahí que cada elemento se traduzca en una ciudad productiva, competitiva, solidaria e integrada con la región y con el mundo. Por su parte, para Alonso Salazar, (2008-2011) estos aspectos implican un replanteamiento de la política social en la ciudad, al reconocer a los sujetos como portadores de derechos y partícipes en el proceso de su desarrollo personal y en el de la ciudad. En su conjunto, se trata de concebir el desarrollo social centrado en sujetos que ejercen sus derechos, responden a sus responsabilidades civiles y ciudadanas, y desarrollan sus potencialidades para alcanzar objetivos comunes, desde los cuales se responde a los intereses ciudadanos y se atienden sus necesidades prioritarias. «Con esta noción, el concepto de desarrollo trasciende la productividad económica y la producción de bienes y servicios hacia la construcción de un bienestar integral» (Acuerdo 16, 2008, p. 21).

Para Aníbal Gaviria (2012-2015), lo primero es la búsqueda del Desarrollo Humano Integral de los habitantes de Medellín desde la prevalencia del bien general, la justicia y la solidaridad en condiciones de vida digna y de convivencia social, así como la promoción de un equilibrado desarrollo territorial. De esta forma, se logra la inserción competitiva de Medellín en los ámbitos subregional, regional, departamental, nacional e internacional. «Este DHI será el vehículo para alcanzar un modelo de ciudad equitativa: incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental» (Acuerdo 07, 2012, p. 20). De igual manera, la educación, el arte, la cultura, la ciencia, la tecnología y la innovación son la base de una ciudad con trabajo decente, productividad y competitividad (Acuerdo 07, 2012, p. 13). Para

cerrar, Federico Gutiérrez (2016-2019) centra su discurso en que «mejorar las condiciones económicas y de pobreza siempre será un propósito, pero no es un logro de corto plazo» (Acuerdo 003, 2016, p. 3). De ahí que la apuesta sea por una educación para el desarrollo humano y para el empleo, que tiene como base la oferta educativa, siempre en busca de la excelencia, la calidad y la pertinencia. «Todos bajo un sistema educativo que potencialice las capacidades, impulse la innovación y genere oportunidades para el desarrollo, el crecimiento económico y la competitividad» (Acuerdo 003, 2016, pp. 3-4).

Es así como de 1995 al 2019, la apertura de los mercados, la revalorización de capital privado y el surgimiento de la gobernanza en la gestión pública propiciaron que la mercadotecnia se convirtiera en una herramienta valiosa para el posicionamiento de la ciudad de Medellín a nivel local y global (Castillo-Villar, 2016.). En un principio se trata de un *marketing urbano* orientado a la promoción de la ciudad, perspectiva que reflejan los Planes de Desarrollo de 1995 a 2003, y luego hacia la gestión de la imagen de la ciudad a partir del concepto de *marca ciudad*, idea que comienza a consolidarse en los periodos de Sergio Fajardo y Alonso Salazar⁷³ y llega al punto más alto, al menos desde la lectura de los documentos gubernamentales, con el Plan de Desarrollo *Medellín cuenta con vos*. En todos ellos, la cultura ciudadana, ya sea con su connotación represiva, comunitaria o de autorregulación, entra a formar parte de los instrumentos de planeación y gestión territorial, en el sentido de las líneas que estructuran el concepto de *marketing urbano*, que aportan a la captura de la ciudadanía, como audiencia, y a la construcción de una *imagen de ciudad*, donde el comportamiento del ciudadano debe ajustarse al ideal (Sierra, 2016).

Esta *imagen de ciudad* producto del *marketing urbano* y la *marca de ciudad* se entremezclan con la ya declarada apertura política, administrativa y cultural de Medellín hacia el Área Metropolitana, asunto presente desde el Plan de Desarrollo de 1995-1997. Ese fenómeno de *metropolización* de la ciudad condujo a la formación y valoración de una *identidad regional* (Acuerdo 03, 2004). Cuando nos referimos a una estrategia de cultura ciudadana orientada a moldear en la ciudadanía lo que debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir en el

⁷³ Con el interés de incluir la ciudad en la competencia de ciudades, que ya tomaba mucha fuerza en el mundo, la Administración de Sergio Fajardo acude al caso del *modelo Barcelona* como referente para ser adaptado a Medellín (Sierra, 2016). El *modelo* tiene una alta influencia en los proyectos generados en la ciudad de Medellín a partir de su administración municipal 2004-2007. Esta recoge los principios de capitalización de la ciudad por medio de la transformación del imaginario colectivo y la visibilización como herramienta que permite una mejor posición en el mercado competitivo de ciudades (Sierra, 2016). Cabe añadir que la Alcaldía de Salazar y el *Medellín Convention & Visitors Bureau* comenzaron a trabajar desde 2008 en el proyecto de la marca Medellín y en 2010 lanzan *Medellín Es Primavera* (Quintero, 2014, p. 3).

ámbito de ciudad, no hacemos referencia solamente a lo que atañe al alcance geográfico de jurisdicción del Municipio de Medellín ya que supera los límites de su territorio. Partiendo de una comprensión del carácter de *Región Metropolitana*, el desarrollo urbano necesariamente se condiciona a la ejecución de proyectos que hagan resonancia por fuera del ámbito municipal. A ello se debe que consideremos que los municipios de La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa y, en algunos casos, los municipios del Oriente Antioqueño sean blanco de las apuestas de cultura ciudadana que se fraguan desde la Administración Municipal de Medellín. Esta imaginación antropológica de una zona de gubernamentalidad extensa y extensible, como es una región metropolitana, no significa una intensidad igual en la imagen en todo el territorio. Es decir, habría matices, figuras predominantes o fondos más extensos, puntos focales o dispersiones. Pero la identidad metropolitana, sea intensa o neutral, cada parte, según es de suponer, resultaría transparente y estaría claramente ligada con el conjunto (Lynch, 2008).

El Plan de Desarrollo 1998-2000 del Alcalde Gómez se inscribe en una visión de *Ciudad Metropolitana* proyectada al año 2015 desde la apuesta del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. El objetivo a largo plazo que asume esta jefatura por medio de la idea de competitividad es hacer de sus sectores económicos estables al vincularse a la economía mundial. El objetivo último es «hacer de Medellín y el Área Metropolitana una ciudad, integrada e integradora de la región localizada en la mejor esquina de América⁷⁴» (Acuerdo 14, 1998, p. 15).

Con Luis Pérez (2001-2003) se presenta el Sistema Cultural Metropolitano -Metrocultura- en el Plan de Desarrollo *Medellín competitiva*. Se trata de una unidad administrativa especial desde la cual se proyecta fortalecer los lazos de unión entre los diferentes municipios del Valle de Aburrá, posibilitando la integración de los habitantes de cada uno de ellos a través de programas y proyectos educativos y culturales. Haciendo uso de los recursos de la ciudad y del Área Metropolitana, este sistema promueve actividades culturales que fortalezcan el diálogo y la convivencia, la adecuada utilización del tiempo libre y el espacio público para la recuperación del

⁷⁴ Al cambiar el milenio, el popular eslogan de *Primero Antioquia* cedió el turno al de *La mejor esquina de América* que pregona el Plan Visión Antioquia Siglo XXI, ideado por decenas académicos, industriales y organizaciones civiles con el gobierno local y regional, avalado por unas 600 asociaciones de todo el Departamento. Acatando las lecciones que dejó la grave crisis social de los años ochenta y noventa, dicho Plan expresa, de manera plural y abierta, mayor conciencia social. Lo que no varía es el marcado apego a *ser pujante, la primera, la mejor, característico del tiempo atrás en esta región* (Londoño, 2019).

tejido social. Esta unión administrativa trasciende lo físico al construir no una ciudad, sino una sociedad metropolitana (Acuerdo 12, 2001).

Para Alonso Salazar (2008-2011), el objetivo fue hacer de Medellín una ciudad con perspectiva de desarrollo regional sostenible a partir de una concepción de Antioquia como región de ciudades y gestión articulada, responsable del desarrollo integrado de la región. De esta forma, esta administración persigue el mejoramiento de sus niveles de competitividad y conectividad con el país y el mundo, además del reconocimiento nacional e internacional de sus potenciales de inversión como destino turístico-cultural, de centro de negocios y de recepción de cooperación internacional (Acuerdo 16, 2008). La *Integración Regional Medellín* deberá traducirse en un liderazgo renovado para trabajar conjuntamente bajo un modelo de *desarrollo territorial integrado*. El fin es encontrar soluciones complementarias a la acción local que promuevan la competitividad económica y el mismo crecimiento regional, además de apoyar activamente la emergencia y consolidación de nuevas centralidades, de modo que vaya cambiando paulatinamente el patrón de poblamiento y se reorienten las migraciones (Acuerdo 16, 2008).

Durante la vigencia de su período, Federico Gutiérrez (2016-2019) se esforzó por que la planeación municipal a nivel público se diera en dirección regional, nacional y global y no solamente local. A ello se debe que se planteara establecimiento y articulación de estrategias de desarrollo, construidas desde lo local, proyectos regionales y nacionales para mejorar las condiciones colectivas. Con este direccionamiento estratégico se pretendió impactar el territorio de manera más eficiente por medio de un modelo de ocupación «compacto, diverso, incluyente y policéntrico» (Acuerdo 003, 2016, p. 30) con visión regional y metropolitana.

El llamado *marketing urbano*, se encarga de perseguir una identidad de ciudad que logre vislumbrar sus valores, recursos y características más destacadas, y a partir esta autocomprensión crear, proyectar y comercializar una imagen dirigida a los públicos objetivos del mercado nacional e internacional (Ruiz, 2018). La planificación estratégica de esta *imagen de ciudad* tiene que estar asociada al arraigo de una identidad local, también expresada en una identidad regional, que responda a un sentido de pertenencia más amplio basado en patrones de organización social, valores culturales, apropiación del espacio geográfico, etc., compartidos por la ciudadanía. La identidad, su proyección pública, y la imagen detentan un valor estratégico esencial. En el caso concreto de Medellín, esta idea colectiva parte de un sentimiento de *identidad regional* rastreado desde los artículos de la *Revista Progreso* entre 1949 y 1950. En estas publicaciones circula y se

refuerza la importancia de la Sociedad de Mejoras Públicas como difusora en la creación de esta imagen de ciudadano (Noguera, 2000). Sin embargo, *lo paisa* o antioqueño, como identidad regional, es trazable desde la sociedad minera colonial, pasando por el mundo campesino y pueblerino enclavado en la zona central montañosa del actual departamento, que alcanzó niveles relativamente eficaces de integración y cohesión social alrededor de 1850 y 1930. Desde ese momento se originó el modo de ser que hoy se identifica como la *identidad regional* (Londoño, 2019). Para el caso aquí estudiado, esta imagen toma forma en la *evocación mítica de lo paisa* que, según el sociólogo Luis Hebert Fajardo (1966), citado por Larraín & Madrid (2020), resume un arquetipo del proyecto político local de la siguiente manera:

Quando se habla del paisa las cualidades que más a menudo se le atribuye son: ascetismo, positivismo, activismo, movilidad geográfica, sentido práctico, reserva, sentido comercial, frugalidad, laboriosidad, afición por el dinero, fidelidad conyugal, maneras democráticas, alta motivación hacia el éxito, optimismo, religiosidad, sentido de independencia, regionalismo, afición al juego, tradicionalismo, método, orden, adversidad, neutralidad afectiva, puritanismo sexual, creencia en el progreso, igualitarismo, predominio de la orientación hacia el futuro, afición al riesgo calculado, truculencia, locuacidad e hipersensibilidad acerca del tiempo. (p. 188)

La idealización cultural, promovida por las élites antioqueñas, es de doble vía, pues a la vez que se alimenta de una suerte de supervaloración del ego social, también excluye y sataniza al otro, al que se separa del comportamiento ideal dictado por los valores ya mencionados, mediante una asociación a lo *anormal*. Es decir, ese *otro* está alejado de toda norma social, es inmoral, criminal, corrupto, con visos de insubordinación y sin respeto por la autoridad (Larraín & Madrid, 2020, p. 196). La ironía o la paradoja del intento de formación de ese *nuevo ciudadano* a través de la cultura ciudadana como apuesta de ciudad y de región es que persigue y encarna unos valores e idiosincrasia de antaño. La productividad y la competitividad, como capacidades máximas de esta apuesta de formación de ciudadanía global en el marco del neoliberalismo, se cimientan sobre un conjunto de premisas del ser humano que, a contrasentido, aparecen en el siglo pasado.

Muestra de esto es la promoción en el escenario educativo institucional de programas culturales que ambicionan el fortalecimiento y rescate de la identidad cultural pasada (Acuerdo

19, 1995). Gómez Martínez, más en la lógica de proyectar lo local, busca posicionar a la ciudad en las corrientes mundiales de la economía y la cultura. El objetivo de este plan de ciudad posibilitaría definir el proyecto humano individual y colectivo deseado, es decir, «saber quiénes somos y cuáles son los referentes de identidad personal y colectiva necesarios para la construcción de una sociedad» (Acuerdo 14, 1998, p. 41). Para Gómez, la incorporación del sentido estético, el gusto, la realidad sociocultural del barrio y la ciudad en el sistema escolar son elementos integradores de aprendizaje, imprescindibles para formación en los valores ciudadanos y los referentes para la construcción de la identidad cultural y el patriotismo local (Acuerdo 14, 1998).

Con plena intención de destacar *lo propio*, aún en el marco de la crisis a nivel de competitividad y calidad de vida que golpeó la ciudad antes de su periodo, Luis Pérez señala airoosamente en el Acuerdo 12 (2001) no solo que «tenemos una gran ciudad, un acogedor espacio urbano, ejemplo para Colombia y el mundo» (p.1), sino que además contamos con «una ciudad con hombres y mujeres que lo han entregado todo para formar una sociedad progresista, con líderes que han sido paradigmas nacionales» (p.1). El deterioro acelerado de los valores supone el riesgo de que Medellín «deje de ser un buen vivero» (p.1), y por ello la intención de recuperar culturalmente la ciudad.

Sergio Fajardo Valderrama, hace referencia explícita a la necesidad de recuperar «el espíritu emprendedor y la capacidad de generar riqueza con el trabajo productivo, que es una impronta cultural de los antioqueños» (Acuerdo 3, 2004, p. 10). Para él, promover el desarrollo cultural es fundamental para que se manifiesten todas las expresiones que hacen parte de la identidad regional, y para que la población se sensibilice hacia el *crecimiento espiritual*, el conocimiento, la formación de valores y el equilibrio con la naturaleza «ampliando su universo y su inserción material y virtual en el mundo» (Acuerdo 3, 2004, p. 31). Alonso Salazar también tienen una preocupación similar: que los ciudadanos y ciudadanas desconocen los procesos históricos y culturales que les dan su propia identidad (Acuerdo 16, 2008).

Con Aníbal Gaviria Correa queremos concretar la idea de fondo sobre el Plan de Desarrollo:

Si bien es apenas un plan para cuatro años, debe recoger la esencia de una sociedad, debe acoger sus sueños, entender sus miedos y liderar sin temor hacia el horizonte que viene, hacia los nuevos retos y señalar caminos para el futuro. (Acuerdo 07, 2012, p. 14)

El compromiso de las administraciones con su materialización debe ser absoluto, ya que de ello depende el proceso civilizatorio de esta imagen de ser humano como *nuevo ciudadano*. Gaviria invita a toda la ciudadanía para la construcción de su plan, «primero en la discusión y luego en el trabajo diario, para hacer de Medellín, un hogar para la vida» (Acuerdo 07, 2012, p. 14). Aunque en la Alcaldía de Federico Gutiérrez, la última analizada en la presente investigación, persisten todavía enormes retos, necesidades y problemáticas, la ciudad ahora es reconocida ante el mundo por su resiliencia, capacidad de transformación e innovación. Estos valores han sido posibles y se han dado en el fondo, no solo por el liderazgo, el compromiso y la confianza ciudadana, sino por el deseo de materializar esta *nueva ciudadanía* (Acuerdo 003, 2016, p. 3).

Como estrategia global, el proyecto de la cultura ciudadana responde a esas pretensiones gubernamentales de restaurar la *identidad regional paisa*. Como hemos señalado, esta identidad regional paisa se ha diluido debido al desplazamiento intraurbano, las migraciones, la distribución socioespacial desigual, la violencia generalizada y la baja calidad de vida. En consecuencia, se manifiesta en delincuencia, sicariato, pobreza, marginalidad, desempleo, informalidad, improductividad, *insolidaridad*, ilegalidad y oportunismo. Obedeciendo a que los Planes de Desarrollo de 1995 a 2019 pretenden crear un *nuevo ciudadano* o una *nueva urbanidad*, a lo cual se contrapone explícita o implícitamente una contraimagen de *lo humano*, retomamos las palabras de Luis Pérez (2001-2003) en relación con la degradación social de la ciudad ya que, a nuestro modo de ver, recoge las ideas de la totalidad de los Planes de Desarrollo revisados, sin embargo, es más explícito en su abordaje. A propósito, el Acuerdo 12 de 2001, dice:

El medio ambiente social está contaminado y no contribuye a la felicidad ni al desarrollo; los ciudadanos funcionan dentro de una dudosa escala de valores; las secuelas del narcotráfico todavía ensucian la paz y manchan la unidad ciudadana. La cultura de la coartada se pasea impunemente por las conciencias; la capacidad de compromiso y la ayuda mutua se han ido desvaneciendo [...] Hay una enfermedad mortal en el hombre contemporáneo y se llama la indiferencia y la insolidaridad [...] La convivencia urbana se rompió en pedazos. La capacidad de comprometernos con la ayuda al otro se ha ido desvaneciendo. [...] Es tiempo de recuperar la solidaridad, reconstruir el espejo roto de la convivencia. La gente no vive la ciudad, la padece.

Paulatinamente al ciudadano se le ha ido quitando la capacidad de soñar [...] Es precario el papel del ciudadano en el consumo de espacio público.

En Medellín, la legitimidad de las leyes y las normas se volvió acomodaticia y amañada [...] han perdido vigencia, se ha vuelto *gelatinosa*. Las leyes ya no son respetables ni respetadas. El manejo de la autoridad no gira en torno al desarrollo del hombre, ha atomizado el orden social y reducido la civilidad al imperio de la ley del más fuerte [...] La ley se negocia en las esquinas de los barrios; la violencia está tan generalizada que ya ni respeta las instituciones educativas y de salud. El mayor deterioro que experimenta hoy la ciudad, se encuentra en los mecanismos de autocontrol y autorregulación de los ciudadanos [...] Los mecanismos de control legal son débiles y los de control moral se han deteriorado gravemente. [...] Es tiempo de superar el asistencialismo paternalista tradicional, que abona la marginalidad. Eso implica para los medellinenses dejar de lado esa cultura del ventajismo, la falta de ética [...] Reconstruir los hilos rotos de la familia.

La vida no vale nada. [...] Entre nosotros la vida ha dejado de tener sentido, y lo que es peor, valor. [...] El sicario se juega su vida en apuestas efímeras, y no le importa morir con tal de que su madre quede rica. El respeto a la vida [...] se ha convertido en un derecho y un deber de libre incumplimiento. Robar, engañar, hacer trampas, armar coartadas, han devenido en trabajos dignos, gozan incluso de la complicidad social [...] Hay que formar para que todos los ciudadanos encuentren supervivencia sólo en los trabajos dignos [...] A Medellín la devora el desempleo y la pobreza. La Cultura Ciudadana tiene que servir para neutralizar la violencia intrafamiliar, [...] que es un factor generador de odios y heridas que no cicatrizan.

Es tiempo de luchar sin cuartel contra la delincuencia, la pobreza, el desempleo, la escasez de espacio público. Hay que rescatar el encanto de la noche de la sordidez de la prostitución callejera, la delincuencia, las licoreras en la vía pública, la embriaguez y el peligro de los carros locos. la intemperancia verbal [...] No podemos tolerar conductores embriagados, en su doble condición de violadores de la norma y homicidas potenciales; ciudadanos perturbadores de la

tranquilidad de los vecinos; personas que no toleran la diferencia con el otro; hinchas del fútbol que agraden al contrario por el sólo hecho de ser contrario [...].

Otro rasgo de la contraimagen de *lo humano* presente en los Planes de Desarrollo, se encuentra en las formas de asumir las problemáticas de juventud. Entre 1995 y 2003 se asume que los jóvenes siguen siendo parte importante de la degradación social y, al mismo tiempo, son el foco de la intervención de la cultura ciudadana. Aunque mantienen su condición de *grupo poblacional vulnerable*, los planes posteriores abandonan de forma paulatina la concepción de la juventud como el centro de las problemáticas de la ciudad, se les integra y se entienden ahora como sujetos centrales en la construcción de la ciudad. Esta lectura es posible ya que, bajo el presupuesto de que el ser humano es formable, el comportamiento de estos jóvenes entendido como *indeseado* puede ser corregido a través de acciones educativas y coercitivas para alcanzar un comportamiento *deseado*. Este grupo es el único que se presenta con un enfoque sectorial dentro de las apuestas de cultura ciudadana, al tiempo que se mantiene la vigencia de perspectivas simplistas y estereotipadas respecto a los jóvenes que muestran un gran desconocimiento de las dinámicas juveniles tal cual son en la realidad (Rodríguez, 2003).

Como hemos sostenido hasta ahora, la identificación de esa contraimagen de ser humano en los Planes de Desarrollo demuestra la necesidad constante de definir qué cuenta como ‘lo’ humano y qué no. Con esto último nos referimos a aquello que queda por fuera de las imágenes aspiracionales a las que debe proyectarse el ser humano, o lo que entendemos son las mismas concepciones de lo humano implícitas o explícitas en estos textos gubernamentales. Las normas antropológicas que definen lo humano no pueden ejercer su capacidad legal sobre la totalidad de los individuos. La ciudad vivida, la de la calle, donde existe la pobreza, los habitantes de calle, familias de desplazados sin techo, robos en las esquinas, desempleo, discriminación, entre otras problemáticas sociales, confronta a la *ciudad-marketing* de la cultura ciudadana, de personas felices, sonrientes, en espacios de ensueño y cometas al aire (Sierra, 2016). Esto significa que lo humano también se funda en el discurso oficial por su exclusión, por sus contrafiguras o contraimágenes. Sin embargo, esta no es la única prescripción que encontramos en estos documentos sobre lo que el ciudadano debe o no ser, este ideal se encarna también en el momento en el cual se dictamina que debe ser algo.

A continuación, hacemos un recorrido por el simbolismo que alude a la idea de un *nuevo ciudadano* que se configura como imagen de ser humano a contraluz de la idea del *viejo ciudadano*, *imago homini* que se presenta como barrera para la construcción del ideal regulativo. Vale señalar que siendo la intención presentar una imagen global, nos valemos de su ánimo acumulativo para dar linealidad a los presupuestos de cada mandatario. Con esto queremos decir que de ser elaborada una temática se asumirá su continuidad hasta que se presente una disrupción en la línea argumentativa de la cultura ciudadana como estrategia de formación de una *identidad regional*.

La *productividad urbana* como eje central de la propuesta del Alcalde Naranjo (1995-1997), da inicio a la tradición discursiva que representa el neoliberalismo en los Planes de Desarrollo. Esgrimiendo las palabras del presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998), en su discurso de posesión, *El tiempo de la gente*, el Alcalde Naranjo hace eco en la idea de que la meta final del proyecto de país *El salto social*:

Formar un nuevo ciudadano colombiano. más productivo en lo económico; más solidario en lo social; más participativo y tolerante en lo político; más respetuoso de los derechos humanos y, por lo tanto, más pacífico en sus relaciones con sus semejantes; más consciente del valor de la naturaleza y, por tanto, menos depredador; más integrado en lo cultural y, por tanto más orgulloso de ser colombiano. (Acuerdo 19, 1995, p. 71)

Sumado a este dictamen de lo humano, Naranjo adiciona a esta propuesta la necesidad de hombres sensibles y creativos, formados en los cánones de la *alta cultura*, el marco total de lo deseado por este mandatario, o lo que es lo mismo, su idea de formación *integral* para los futuros ciudadanos (Acuerdo 19, 1995).

Naranjo Pérez introduce la referencia a la educación como solución a la contaminación de ríos y quebradas, el calentamiento global, así como a los riesgos que supone para las poblaciones en asentamientos en zonas alto riesgo de la *ciudad informal*. Esta referencia es recurrente en las administraciones de Gómez Martínez, Pérez Gutiérrez y Gutiérrez Zuluaga. Sin embargo, las estrategias ambientales no presentan la contundencia y profundidad que supone una política de línea dura de cultura ciudadana que modifique comportamientos en los ciudadanos en torno al cuidado del medio ambiente y la higiene. Tampoco es clara la imagen de ser humano que deviene de este conjunto de estrategias. El desarrollo de estas acciones se hace desde un planteamiento

impersonal, a saber: ¿qué contamina?, sin darle cabida a la responsabilidad que implica preguntarse: ¿quién lo hace? Una vez se reconoce el rol central de las personas y se comprenden los contextos en que tienen lugar sus comportamientos, es posible aprovechar estas estrategias para la conformación de una imagen a propósito de lo deseado, al menos en términos ambientales.

Con Gómez Martínez, todas las acciones que podrían comprender la cultura ciudadana como estrategia tienen por fin último la creación de los cimientos de *una ciudad más humana*. Esta insistente tentativa del mandatario, más que velar por lo humano como fin, persigue y continúa con el discurso de *productividad urbana*, ahora encarnado en los vocablos de *desarrollo económico y competitividad* (en adelante invariable para el tratamiento de los subsiguientes Planes de Desarrollo). En este ensayo de *humanizar la ciudad*, se hace necesaria la creación y recuperación de aquellos espacios propicios que fueron tomados por la violencia, para resignificarlos con la convivencia solidaria y dar paso a la generación de unos nuevos *valores esenciales* de la vida compartidos por toda la comunidad. Para la construcción de esta identidad cultural también es necesaria la definición de un proyecto humano individual y colectivo que permita «saber quiénes somos y cuáles son los referentes de identidad personal y colectiva necesarios para la construcción de una sociedad» (Acuerdo 14, 1998, p. 41). En palabras de Gómez, esta imagen busca concertar los intereses individuales con los colectivos; a nuestro parecer, esta imagen busca diluir las subjetividades por medio del imaginario de una identidad colectiva (Acuerdo 14, 1998).

En términos individuales, esta aspiración de ciudad parte de la integración de la educación y la cultura como medios para cumplir la nueva agenda identitaria; esta dupla configura los «elementos fundamentales para la formación de hombres y mujeres libres, autónomos, pacíficos y solidarios, ciudadanos en todo el sentido de la palabra» (Acuerdo 14, 1998, p. 20). Para Gómez, la cualificación de los ciudadanos como recurso humano de cara al siglo XXI no solo debe darse desde la perspectiva de la formación especializada para la competitividad, sino desde una idea de educación integral que sirva a los ciudadanos en los asuntos claves y propios de la convivencia colectiva y la solidificación de una identidad. La especialización como parte de la educación integral, permite a los ciudadanos la adaptación a las nuevas realidades humanas, culturales y tecnológicas del neoliberalismo y la globalización. Convivir, por otro lado, implica respetar la vida del otro como fundamento mismo de la ciudadanía, pues se hace ineludible tolerar la forma de vivir y pensar de los demás en la construcción de una colectividad. En palabras del mandatario,

«la educación y la cultura, como elementos fundamentales para la formación de hombres y mujeres libres, autónomos, pacíficos y solidarios, ciudadanos en todo el sentido de la palabra» (Acuerdo 14, 1998, p. 20).

En lo colectivo, para Gómez prima la construcción conjunta del Municipio en pro de la generación de una *Cultura de la Civilidad* y de la *Educación Ciudadana*. El objetivo sigue siendo el desarrollo humano y cívico amplio que se personifica en ciudadanos participativos y respetuosos de los derechos humanos, convivientes en las múltiples ideologías políticas, practicantes de los valores cívicos y la convivencia familiar y comunitaria, tolerantes de las opiniones ajenas, responsables y amantes de la paz. Gómez entiende que «garantizar la efectividad de los principios» (Acuerdo 14, 1998, p. 57), garantiza la posibilidad construir una identidad colectiva. A ello se debe su tácito esfuerzo por incorporar al sistema educativo escolar el *sentido estético* y del *gusto*, como ya se señaló en párrafos arriba. En una comprensión de la realidad sociocultural en y para el barrio y la ciudad se cristalizan los elementos integradores de aprendizaje, de valores ciudadanos y de referentes para la construcción de la identidad cultural local (Acuerdo 14, 1998).

La combinación de ambas dimensiones al interior de la cultura ciudadana plantea una imagen más clara de ciudadanía de cara a los retos que presenta la participación en el siglo XXI, es decir, dejar de lado la pasividad y entrar a participar ampliamente de los procesos de toma de decisión, organización y gestión a nivel ciudad. Esta nueva comprensión de los ciudadanos, resultado de la globalización y sus presupuestos, implica que la ciudadanía sea vista como medio y no como fin. Esta lectura afana el de por sí acelerado proceso de reducción del Estado neoliberal al fortalecer las comunidades locales y los territorios en búsqueda de su autogestión. En los Planes de Desarrollo posteriores el discurso de la participación ciudadana se transforma en el de la corresponsabilidad. Esta perspectiva tiene implicaciones directas no solo en la formación de ciudadanía al hacerlos asumir su ejercicio ciudadano como una expresión más del discurso de la corresponsabilidad, sino al generar un acercamiento del Estado a la ciudadanía para garantizar la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones del Estado. Es así como el *marketing urbano* deviene en el enfoque de gestión urbana en apariencia necesario para mejorar la competitividad territorial, la gobernabilidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

El Plan de Desarrollo 2001-2003 presenta tres elementos constitutivos e integrantes de la cultura ciudadana en el ánimo de construcción de ciudadanía y de identidad. En primer lugar, la participación activa, pero sobre todo productiva, del ciudadano en el desarrollo y administración

de las ciudades; segundo, la creación de representaciones simbólicas colectivas, entiéndase identidades; y tercero, al estilo de vida de sus habitantes, sus *modus vivendi*. El centro de esta propuesta pregona y extiende la construcción de una ciudadanía *consciente y participativa*, mediante la implementación de estrategias de interiorización y respeto de la norma, las reglas de juego y la *cultura de la legalidad* para la prevención del delito e incrementar los niveles de convivencia y autorregulación. Con Pérez también se introduce la categoría de la *Educación integral a lo largo de la vida*. Esta categoría busca humanizar a través de *valores perennes y modernos*, donde ayudar y *desvivirse* por el otro, aprender y desarrollar las competencias básicas y laborales es el fin, pues asegura las oportunidades sociales de vida, empleo, participación, libertad y dignidad humana. La construcción identitaria de este mandatario precisa de un ciudadano amable, feliz, ya que *un hombre feliz nunca será peligroso*. Un sujeto que conoce la ciudad, se integra a ella, aprende de su memoria, la lee, la relee, desarrolla la práctica de vivir dentro de ella, adquiere una ética ambiental, conoce cómo encontrar la alegría al utilizarla y sabe cómo usarla y consumirla. El punto de esta intención de formación es el cambio de actitud, para la adquisición de una ética ambiental con respecto al entorno en el cual se desenvuelven los individuos y las colectividades.

En este Plan de Desarrollo comienza a concebirse el espacio público como aquel elemento que permite la *exposición* (espacio de representación) y *copresencia* (espacio de socialización y educación) (Amendola, 2000). Esta imagen crea una nueva idea de ciudad, que potencia el capital y valora los recursos de forma positiva porque, a la vez que es representativa, antecede a la ciudad real. De este modo, los lugares de la ciudad se proyectan cada vez más como lugares atractivos, llamativos y de congregación como sitios turísticos, hasta para los mismos habitantes, lugares de ocio y de aséptica a todo aquello que no constituye la imagen de ciudad. Por tanto, es el lugar de lo bello, disciplinado, controlado y vigilado (Sierra, 2016). En el caso de Pérez, el gran atractivo de esta ciudad ficticia, de la ciudad imaginada, reside no solamente en la ciudad diurna, sino, como vimos, en la imagen que proyecta de una ciudad nocturna. Esta ciudad cosmética que, para ser bella y mirada, debe esconder bajo la alfombra a las putas, los travestis, los pobres, los borrachos y todos los otros presuntos impresentables. La producción de espacios públicos bellos para ser vistos trae consigo una norma de comportamiento aséptica, de primacía de lo nuevo, de la renovación sobre la consolidación y solo toma de la tradición aquello que sea capitalizable para la *marca de ciudad* (Sierra, 2016).

Con Luis Emilio se da inicio a otra mirada sobre la finalidad del deporte y el tiempo libre en el marco de la cultura ciudadana. Su objetivo es la formación de un sujeto disciplinado a través del deporte, la recreación y el uso apropiado del tiempo libre; quien, además de cultivar el cuerpo, es poseedor de valores ciudadanos que lo alejan del crimen, la violencia y la drogadicción. En los demás Planes de Desarrollo se replica esta comprensión como elemento útil para la interiorización de la norma. Todas las apuestas están dirigidas al amplio público de la sociedad civil: niños, jóvenes, adultos y ancianos. El deporte, la recreación y el tiempo libre, en tanto elemento de la cultura ciudadana, se hace relevante sobre todo por su intención de regular la conducta humana, por la generación de valores morales, cívicos y sociales. Lo que interesa, finalmente, es la construcción de una cultura ciudadana en la que cada ciudadano desarrolle una sociedad vigorosa, activa, dinámica y conviviente en la que todos sus integrantes participen y descubran su propio potencial humano. El peso del deporte en las políticas de ciudad, como práctica, como actividad económica y como espectáculo, exceden en su implantación cotidiana la plena participación de muchas otras actividades. Su papel en la economía, en las estrategias políticas y la gestión pública hace que se disipe el contraste que lo separa aparentemente del mundo del trabajo. Su pleno sometimiento a los imperativos del mercado y a las formas del cálculo político exhibe la insustancial distinción entre trabajo y tiempo libre. Con Pérez se evidencia que en la sociedad contemporánea el tiempo libre da cabida a diversas tareas ajenas, precisamente, al ocio o al juego, a la mera diversión o al entretenimiento (Elias & Dunning, 2015). Se hace patente la plena intervención de la conciencia en el proceso de civilización al transformarse en consonancia con la diferenciación y complejidad normativas para dar lugar a un desarrollo de las pautas de control (Elias & Dunning, 2015, p. 14).

Con Sergio Fajardo y Alonso Salazar, el nuevo modelo de gestión del desarrollo de la ciudad supone que la ciudadanía, como actor urbano, es corresponsable de la construcción y transformación de la misma, en el ejercicio del derecho a la ciudad. Se impulsa el surgimiento de nuevos actores urbanos, conscientes y dinámicos que se encarguen directamente de los procesos de construcción y transformación de la ciudad. Estos actores son llamados a desaparecer las prácticas discriminatorias debido al sexo, el género, la edad, la etnia, la orientación sexual, la religión, el territorio o cualquier otra condición social. En últimas, la apuesta se orienta a alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y legitimidad estatal. Encontramos en los Alcaldes la prevalencia en el discurso de la cultura ciudadana de la dimensión política del ser humano, pero

esta no es sino una dimensión, por mucha relevancia que pueda tener para el ciudadano. El ser humano es miembro de una familia, de una comunidad vecinal, de una iglesia, de asociaciones en las que ingresa voluntariamente y, en todos los casos, establece vínculos sociales con los miembros de esos grupos que son esenciales para su identidad personal (Cortina, 2009); lo que Fajardo ha denominado la *identidad regional*. Las pocas referencias que se hacen al sujeto que se quiere formar desde la cultura ciudadana son difusas y superficiales.

Fajardo Valderrama da apertura a la inclusión de los discursos de la multiculturalidad y la diversidad en los Planes de Desarrollo de Medellín. Una muestra administrativa y formal de la disposición para integrar lógicas de un discurso incluyente es que en uno de los Planes de Desarrollo de su administración aparece por primera vez el uso del lenguaje inclusivo binario: *ellos y ellas, todos y todas, ciudadanos y ciudadanas*. A pesar de ello, a nuestro parecer, el reconocimiento y el respeto del otro y de la diversidad no derivan de una opción ética, sino que constituyen parte del nuevo imperativo funcional categórico del capitalismo neoliberal. No podría mantenerse la imagen de ciudad competitiva sin una sociedad basada en la generación de condiciones de coexistencia, pues un resultado contrario sería el conflicto y hasta la desintegración y la parálisis de la sociedad (Amendola, 2000). Se trata de una incorporación de *lo otro* a la *identidad regional*, donde esta última continúa predominando. Encontramos en Fajardo y Salazar el propósito de difundir la valoración de la diversidad humana y la multiculturalidad como una riqueza social para la ciudad, sin embargo, esta concepción del valor de lo diverso en sí mismo retrocede a una idea anterior de tolerancia en la Alcaldía de Federico Gutiérrez.

Aníbal Gaviria, usando como premisa el *Arte y cultura ciudadana para la vida y la convivencia*, vuelca la imagen de ser humano de la cultura ciudadana hacia una comprensión del arte y la cultura desde su función artística y social. Desde su función artística se pretende el disfrute del derecho fundamental a la libre expresión y el desarrollo de las habilidades y talentos. Se estimula la creación y la formación artística y cultural, la formación de públicos para el disfrute de los productos artísticos y estéticos y la formación integral de los creadores y los gestores culturales. Desde su función social se promueve la corresponsabilidad intersectorial, la cultura de la legalidad, el valor de la diversidad. Nuevamente, la cultura ciudadana y con ella la imagen de ser humano se ve reducida a una sola dimensión, la del arte y la cultura.

Desde los primeros Planes de Desarrollo, las expresiones artísticas, culturales y patrimoniales se constituyeron en uno de los factores para la unidad simbólica de la ciudadanía.

En general, se crítica la actitud de la ciudadanía más como consumidora pasiva de espectáculos, que como protagonista y creadora de su vida cultural (Acuerdo 14, 1998). A lo largo del periodo estudiado se propusieron diversos proyectos que permitirían valorar, recuperar y difundir los bienes artísticos y estéticos localizados en el espacio público, lo mismo que el patrimonio material, inmaterial y documental y la memoria cultural de Medellín (Acuerdo 12, 2001). En los Planes se insinúa el derecho a la belleza como componente central del derecho a la ciudad. En nombre del principio de la igualdad urbana, se promueve no solo una ciudad más bella, sino una belleza urbana accesible a todos y aprovechable por todos con independencia de los recursos económicos y culturales y del área de residencia de cada uno (Amendola, 2000). A pesar de esto, para los ciudadanos no es fácil construir una relación activa y consciente con su *identidad cultural* a través de la ciudad, ya que esta es un texto cuya lectura resulta difícil por la complejidad de los mensajes, por la polisemia de las partes, por las distintas habilidades y los diferentes códigos de los potenciales lectores. La lectura es difícil porque las imágenes a través de las cuales la ciudad se hace vivir y se comunica resultan, como todas las *grandes imágenes*, complejas e intrincadas (Amendola, 2000, p. 234).

Entre Fajardo, Salazar y Gaviria, la imagen de ciudad y de ciudadano tiene poco que ver o que aportar a las intenciones de partida. Es el resultado de *procesos con sujeto debilitado* de diferentes intencionalidades, de efectos contraintuitivos, de necesidades y deseos, de intereses y pulsiones, de recuerdos y proyectos distintos (Amendola, 2000). Pese a este debilitamiento, el ciudadano de estas alcaldías retiene las características de las apuestas primeras de cultura ciudadana: la productividad, la competitividad y la *identidad regional*.

Federico Gutiérrez, retoma varios elementos comprensivos de la cultura ciudadana en el momento en que esta fue la columna vertebral en un Plan de Desarrollo Municipal (2001-2003), sin embargo, sus objetivos son distintos. Le apuesta al desarrollo integral del ser humano dentro de una sociedad que le garantice los recursos necesarios para gozar de calidad de vida al vivir en armonía con los demás. Para Gutiérrez la construcción del bien común se tiene que dar en las tres expresiones de la confianza ciudadana: interpersonal, social e institucional (Acuerdo 003, 2016). La concepción del Alcalde sobre el ciudadano culmina en la personificación de un sujeto que asuma la responsabilidad de trabajar por una ciudad que propicie trabajo al erradicar las diversas formas de manifestación de la violencia y la intolerancia, que trabaje por superar de forma progresiva la pobreza monetaria y multidimensional, al tiempo que promueva la convivencia, el

goce efectivo de los derechos, en acompañamiento para el ejercicio de responsabilidades ciudadanas (Acuerdo 003, 2016). Este ejercicio de formación de sujetos no tiene un ánimo, señala la jefatura de Gutiérrez, homogeneizador con la ciudadanía de Medellín, por el contrario, busca que la ciudadanía reflexione sobre sus comportamientos e incorpore, a través de distintos consensos, otras formas de concebirse y relacionarse en las diferentes instancias y espacios sociales: la familia, la escuela, el espacio público, los equipamientos públicos, el barrio, la calle, etc. (Acuerdo 003, 2016). El fin último de esta Alcaldía, sin embargo, es acercar la ciudadanía al Estado, buscando que validen su actuación. De allí nuestra percepción de que se trate de la apuesta culmen del *marketing urbano* en Medellín. El papel destacado que adquiere la imagen y las percepciones de los ciudadanos son considerados desde los discursos de venta de la ciudad de Naranjo, Gómez y Pérez en un primer momento, y de Fajardo, Salazar y Gaviria en un segundo momento. Esta Alcaldía se empeñó en el desarrollo de instrumentos discursivos con mayor capacidad de seducción para su consumo externo e interno.

El Plan de Desarrollo 2016-2019 introduce la intención explícita de construir un Gobierno que «se ve y se siente cercano a la gente» (Acuerdo 003, 2016, pp. 5-6). La cultura ciudadana como instrumento del *marketing urbano* cumple la función de generar relaciones de confianza política. Desde esta mirada, las estrategias están dirigidas al público ciudadano y a otros públicos segmentados mediante un plan de comunicación frecuente que transmita, entre otras cosas, una idea de ciudad para generar confianza generalizada entre estos (Ruíz, 2018). Para ello, «hay que escuchar a los residentes y lograr transmitirles un valor compartido que represente las características propias y únicas de la ciudad, con el que «se sientan correspondidos, y así se conviertan en embajadores de la ciudad» (Ruíz, 2018, p. 57). De allí que el uso del voseo⁷⁵, un rasgo dialectal distintivo de la región, haya llegado a ser la forma de tratamiento preferida por la Alcaldía de Federico Gutiérrez para generar empatía y cercanía con la ciudadanía. Estas preferencias lingüísticas de la administración pueden ser asociadas con la idea de sentido de pertenencia a su grupo o sus miembros (Jang, 2013).

En los periodos de los Planes de Desarrollo comprendidos entre 2004 y 2015, la experiencia urbana que propicia la cultura ciudadana ha perdido su carácter tradicional de proceso con un fin

⁷⁵ Los usos más comunes del voseo en el Plan de Desarrollo 2016-2019 son: *Medellín cuenta con vos, ciudadanos como vos, la cuadra y la vereda cuentan con vos, JAL ando con vos, vos sos presupuesto participativo, joven cuenta con vos, los animales cuentan con vos, rutas para vos, parques para vos*, etc. (Acuerdo 003, 2016).

acumulativo que se había concebido a largo de los tres primeras Alcaldías Municipales (1995 a 2003). Pasa de ser un modelo de racionalidad fuerte para convertirse en discontinua, fragmentada, episódica e inconsistente. La cultura ciudadana muestra claramente, en cambio, ser el resultado de un proceso largo y contradictorio con un sujeto discontinuo, institucional y no institucional, colectivo e individual, coaccionado y autorregulado, partícipe y corresponsable; sin embargo, se fundamenta en una misma idea de *identidad regional* de antaño.

La imagen de ser humano de la *metropolización* va pasando de una representación a otra. Cada situación nueva, el trabajo, la familia, el tiempo libre, la política, la comunidad, el espacio público requiere papeles y comportamientos diferentes. Para sobrevivir y alcanzar sus objetivos, el individuo tiene que saber recitar nuevos papeles, según los intereses de las diferentes administraciones, pero manteniendo la productividad y la competitividad como constante. Su repertorio tiene que ser amplio, sus dotes más valiosas son la ductilidad y la superficialidad. El sujeto de la ciudad es el actor. Él tiene que saber tomar distancias de sí mismo y mantener el control alejado y autorregulado de su comportamiento social (Amendola, 2000). El mensaje que se intenta enviar es de una Administración Municipal fuerte, con alta gobernabilidad, presencia y legitimidad en la población. Así como la divulgación de cómo se define hoy la ciudad de Medellín: se reconoce con las palabras transformación, optimismo, modernización, convivencia, educación, cultura, innovación. Este conjunto es lo que se define como:

la construcción de una *hiperrealidad*, se obtiene la confianza generalizada en una transformación sustancial cuando en realidad continúan en operación las condiciones anteriores, pero con un retoque estético. Muestra de esta *hiperrealidad* son los procesos de resistencia a los procesos de transformación, por el recrudescimiento de las condiciones de pobreza, la población que se ve desplazada por la obra pública, los expulsados de sus viviendas por la falta de recursos para asumir los incrementados costos de vida, investigaciones en curso por malos manejos de los recursos públicos, la pervivencia de grupos ilegales que controlan el territorio, entre otras (Sierra, 2016, p. 150).

Para cerrar, una primera anotación que nos gustaría hacer, más a modo de hipótesis, es que el entramado de significados que se ha gestado alrededor de la cultura ciudadana obedece, en cierta medida y de alguna manera, al relato fundacional de *lo paisa*, forjando una fuente de imágenes de

ensoñación y de gesta de la historia local, consolidada por el auto relato producido por las élites antioqueñas y reproducida, muchas veces sin ninguna crítica, por la Administración Municipal (Larraín & Madrid, 2020). Una segunda anotación se relaciona con el *marketing* de ciudades como enfoque de gestión urbana para el aparente mejoramiento de la competitividad territorial, la gobernabilidad y la calidad de vida de los ciudadanos. Este trabajo también opera como una invitación a examinar los discursos reproducidos de forma homogénea y lineal sobre *lo paisa* (el hombre recio, blanco, amante de la ley y de Dios) (Larraín & Madrid, 2020). Estos discursos han conformado un eslabón clave en los procesos de construcción de una identidad colectiva a través de la cultura ciudadana, creando una serie de procesos sociales, políticos y económicos que exaltan el arte, el patrimonio, la cultura, el deporte, la recreación, el medioambiente, la participación, la convivencia, el espacio público, la civilidad, la seguridad, la legalidad, la confianza, la gobernabilidad, la memoria cultural, la corresponsabilidad, la autorregulación, entre otros. En los grupos sociales grandes y pequeños de la ciudad es relevante el recurso al pasado como reserva eficaz en medios para construir y mantener la propia identidad; este recurso está en constante aumento. En este caso, el uso de la tradición y de la historia es un elemento clave en relación con la constante aceleración del cambio y los frecuentes momentos de crisis social y cultural (Amendola, 2000). La mayoría de las veces, los Planes de Desarrollo han tratado la cultura ciudadana como estrategia defensiva que permite a las élites políticas, por un lado, contrarrestar cambios y crisis, por otro lado, mantener su identidad en un escenario de fuerte competencia social.

Parte III. Un epílogo a la cultura ciudadana, o sobre cómo imaginar una identidad regional

Como hemos evidenciado, entre 1995 y 2019, la cultura ciudadana se ha convertido en una herramienta de la Administración Municipal que se articula con la expansión de la economía de mercado neoliberal y se extiende a todos los ámbitos de la vida. Ya no se limita al escenario del intercambio de bienes y servicios, también se entremezcla con creencias, comportamiento social, político y estético, y formas de interacción con el espacio público. En síntesis, da sentido y moldea las formas de vida de los ciudadanos.

La relación que se teje entre las lógicas del neoliberalismo, la producción de espacio público, la Nueva Gestión Pública y la cultura ciudadana como estrategias articuladas de gobierno han producido una imagen de lo que el ser humano debe o no pensar, hacer, valorar, expresar, sentir y percibir para responder a un modelo económico que demanda productividad y competitividad en todos los ámbitos de la vida. Una realidad signada por los fenómenos de desplazamiento intraurbano, las migraciones, la distribución socioespacial desigual, la violencia generalizada y la baja calidad de vida que se manifiestan en delincuencia, sicariato, pobreza, marginalidad, desempleo, informalidad, improductividad, *insolidaridad*, ilegalidad y oportunismo. En últimas, este trabajo terminó por dilucidar la cultura ciudadana como parte de una suerte de estrategia de *marketing urbano* en un nuevo proceso civilizatorio de corte neoliberal para consolidar a Medellín como *marca de ciudad*.

Las estrategias de gobierno y de gobernar a través de la cultura ciudadana se transforman, mutan y reconfiguran a lo largo de los Planes. Al respecto, podemos afirmar que el proceso civilizatorio que esta supone siempre ha perseguido el mismo fin: formar al nuevo ciudadano desde la idea de *identidad regional* para una mayor eficacia y competitividad en el espacio de ciudad. Esto se traduce en la imagen de ser humano de la *metropolización*. La cultura ciudadana es el resultado de un proceso largo y contradictorio con un sujeto discontinuo, institucional y no institucional, colectivo e individual, coaccionado y autorregulado, partícipe y corresponsable; sin embargo, se fundamenta en una misma idea de *identidad regional* de antaño.

Como en repetidas ocasiones se señaló a lo largo de este manuscrito, son muchos los asuntos que queda por fuera de nuestras posibilidades materiales, ya sea por tiempo, por extensión, por temática o por los objetivos limitados de esta misma empresa; sin embargo, consideramos de importancia señalar algunas posibles líneas e ideas de indagación para futuras apuestas que busquen

dar continuidad a las investigaciones sobre la cultura ciudadana, sea o no comprendida esta desde la pedagogía:

- La cultura ciudadana es un dispositivo que, entre muchos otros, intenta imaginar lo humano. Estas apuestas pueden ser leídas en la integridad de los diferentes Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín, no solo en las partes denominadas como tal.

- Potenciar del ejercicio analítico-descriptivo de la cultura ciudadana en cada uno de los Planes de Desarrollo a través de una contrastación con reflexiones de índole pedagógica, sean autores, corrientes, escuelas o doctrinas.

- La relación entre la cultura ciudadana y los grupos armados ilegales en el cambio de comportamientos ciudadanos y las formas de fragmentación espacial, como los barrios de tolerancia y fronteras invisibles.

- Interesaría desarrollar un estudio a propósito del uso del vocablo «cultura» en el Plan de Desarrollo de Gutiérrez, pues a diferencia de los otros planes, en este hay un sobreuso de la cultura como prefijo y sufijo. En la mayoría de los casos en los proyectos que buscan desarrollar asuntos de ciudad, convivencia o participación.

- A propósito de las materializaciones a través de proyectos específicos para poblaciones, se podría realizar un trabajo que contemple las relaciones que se tejen entre cultura ciudadana y grupos poblacionales de manera puntual, pues este requiere la revisión de las políticas públicas correspondientes y sus materializaciones, ya sea en estrategias o campañas de cultura ciudadana, que estén dirigidos a estos.

- Efectos de la Política Pública de Cultura Ciudadana de 2019 en los Planes de Desarrollo posteriores al periodo estudiado.

- Estudio en perspectiva gubernamental de la cultura ciudadana como regulación de los comportamientos ciudadanos a través de la autorregulación, la comunidad, la confianza, el control social, la participación ciudadana y la coerción estatal.

Referencias

- Academic. (2022a). *Juan Gómez Martínez*. En es-Academic.com. <https://es-academic.com/dic.nsf/eswiki/662333>
- Academic. (2022b). *Luis Pérez Gutiérrez*. En es-Academic.com. <https://es-academic.com/dic.nsf/eswiki/750998>
- Academic. (2022c). *Sergio Gabriel Naranjo Pérez*. En es-Academic.com. <https://es-academic.com/dic.nsf/eswiki/1079355>
- Alcaldía de Medellín (2013). *Contexto general y focos de revisión. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2020, 11 de septiembre). *Decreto 0863 de 2020*. Gaceta Oficial N° 4756.
- Amendola, G. (2000). *Ciudad Postmoderna*. Celeste Ediciones.
- Angarita, P., Medina, L., Ramírez, M., Sánchez, L., Jiménez, B., & Ruíz, L. (2008). *Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto armado en la Comuna 13 de Medellín*. Universidad de Antioquia –INER.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras [AICE]. (1990). *Carta de ciudades educadoras. Declaración de Barcelona*. https://www.edcities.org/wp-content/uploads/2020/11/ES_Carta.pdf
- Ballén, A. (2016). *Entre el saber y la política: el caso del proyecto político-pedagógico de cultura ciudadana. Antanas Mockus (1995-2004)*. [Tesis de maestría, Universidad Distrital Francisco José de Caldas].
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*. Instituto Popular de Capacitación -IPC-.
- Bollnow, O. (2005). Principios metódicos de la antropología pedagógica. *Revista Educación y Pedagogía*, 17(42), 77-80. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/6042/0>
- Caicedo, K. (2020). *Rol de la cultura ciudadana en la decisión de compra en el marco de un sistema de pago no vigilado*. [Tesis de Maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio Institucional Universidad EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/17389>
- Caride, H. (2004). La metáfora ausente. Analogías biológicas y ciudad en la noción de ecología urbana. *Seminario de crítica, años 2004*(139), 2-39. <https://bit.ly/3yiU9Ms>
- Castro, S. (2009). *Tejidos oníricos: movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. <http://hdl.handle.net/10554/41720>
- Castillo-Villar, F. (2016). Alcances y límites de la marca ciudad en la gestión de la imagen de la ciudad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 21(73),157-171. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29045347010>

- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2017). *Medellín: Memorias de una Guerra Urbana*. CNMH - Corporación Región - Ministerio del Interior - Alcaldía de Medellín - Universidad EAFIT - Universidad de Antioquia, Bogotá. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/medellin-memorias-de-una-guerra-urbana.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de 1991*. Diario Oficial No. 51788.
- Congreso de la República de Colombia. (1994, 9 de mayo). *Ley 131 de 1994*. Diario Oficial No. 41351.
- Congreso de la República de Colombia. (1994, 15 de julio). *Ley 152 de 1994*. Diario Oficial No. 41450.
- Congreso de la República de Colombia. (2002, 6 de agosto). *Acto Legislativo 02 de 2002*. Diario Oficial No. 44.893 de Agosto 7 de 2002. <https://bit.ly/2LFosa8>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). *Ley 1551 de 2012*. Diario Oficial No. 4848. <https://bit.ly/3NKzTZL>
- Congreso de la República de Colombia. (2012, 6 de julio). *Ley Estatutaria 1757 de 2015*. Diario Oficial 49565 de julio 6 de 2015. <https://bit.ly/2E7V88H>
- Concejo de Medellín. (1995, 24 de julio). *Acuerdo 19 de 1995*. Gaceta oficial No. 272.
- Concejo de Medellín. (1998, 8 de julio). *Acuerdo 14 de 1998*. Gaceta oficial No. 846.
- Concejo de Medellín. (2001, 11 de julio). *Acuerdo 12 de 2001*. Gaceta oficial No. 1539.
- Concejo de Medellín. (2008, 16 de junio). *Acuerdo 16 de 2008*. Gaceta oficial No. 3261.
- Concejo de Medellín. (2011, 31 de mayo). *Acuerdo 03 de 2004*. Gaceta oficial No. 2096.
- Concejo de Medellín. (2012, 30 de abril). *Acuerdo 07 de 2012*. Gaceta oficial No. 48419.
- Concejo de Medellín. (2016, 29 de junio). *Acuerdo 003 de 2016*. Gaceta oficial No. 4383.
- Concejo de Medellín. (2017, 8 de mayo). *Acuerdo 028 de 2017*. Gaceta oficial No. 4444.
- Cortina, A. (2009). Hacia una teoría de la ciudadanía. En A. Cortina (Ed.), *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía*. pp. 19-33. Alianza Editorial.
- Cruz, L.E. (2010). La Constitución Política de 1991 y la apertura económica. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, 18(1), 269-280. <https://bit.ly/3P7zmlU>
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58(2), pp. 107-121. <https://doi.org/10.47741/17943108.114>
- Duque, I. (2015). *La cultura como estrategia de transformación y promoción urbana en Bogotá y*

- Medellín. *Revista de Geografía Norte Grande*, (61), 25-43. <https://bit.ly/3NihQnb>
- Echeverry, J. & Gallego, L. (Coord.). (2018). *Cultura ciudadana reflexiones y experiencias de ciudad*. Editorial: Universidad EAFIT.
- Echeverri, J; Gallego, L., & Silva, S. (2019). Ciencias del Comportamiento y Gobernanza Colaborativa: Experiencias de Cultura Ciudadana en Medellín, Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 4(1), 53-63. <https://bit.ly/3Ih3JEd>
- Echeverry Tamayo, J. (2019). Medellín: una ciudad de encrucijadas. Pobreza, modelo de ciudad y cambio social en el proyecto Cinturón Verde. *Territorios*, 40, 273-289. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.5535>.
- Elias, N., & Dunning, E. (2015). *Deporte y ocio en el proceso de la civilización*. (P. Jiménez, Trad., 1ª ed. electrónica). Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1986).
- Fairclough, N, & Wodak R. (2000). Análisis crítico del discurso. En T.A. van Dijk (Comp.), *El discurso como interacción social. Estudios sobre el discurso II: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 367-404). Gedisa Editorial.
- Fairclough, S. (2015). El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales. En R. Wodak & M. Meyer. *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 86-151). Gedisa Editorial.
- Garzón-Medina, C., & Sánchez-Arismendi, A. (2019). Campañas de Gobierno en Bogotá (1995-2015): Significado de Ciudad y de la Cultura Ciudadana. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 10(1),40-66. <https://bit.ly/3yN0mSn>
- Güemes, M.C. (2014). *El papel del Estado y el impacto de las políticas públicas en la creación-destrucción de la confianza social. Latinoamérica y Argentina bajo la lupa*. [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://bit.ly/3yWcssx>
- Henao, S. (2012). *La formación de un dispositivo de desconfianza entre las prácticas formativas por fuera del ámbito escolar en la ciudad de Medellín en el período 2004-2011*. [Tesis de maestría, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. <https://bit.ly/3aldkgw>
- Herrera, K., & Acosta, S. (2019). Usos e intervenciones en el espacio público en Colombia. La necesidad de la cultura ciudadana y enfoques para su análisis. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 206-220. <https://doi.org/10.22335/rict.v11i3.955>
- Human Rights Watch (2010). *Herederos de los Paramilitares: La nueva cara de la violencia en Colombia*. Human Rights Watch. <https://bit.ly/2Qd4QbY>
- Jäger, S. (2015). Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos. En R. Wodak & M. Meyer. *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 86-151). Gedisa Editorial.
- Jang, J. (2013). Voseo medellinense como expresión de identidad paisa. *Íkala, revista de lenguaje*

- y cultura, 18(1), 61-81. <https://bit.ly/3AwNsc>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE (Santiago)*, 28(85), 11-20. <https://bit.ly/3RhHmT2>
- Jerena, E. (2012). *Escenarios de la ciudadanía intercultural en la democracia local. El caso de la Localidad Rafael Uribe Uribe de Bogotá (2004-2011)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. <https://bit.ly/3AuD8l6>
- Jurado, J. (2003). *Ciudad educadora: aproximaciones contextuales y conceptuales*. Estudios pedagógicos, (29), 127-142. <https://bit.ly/3PbU7gj>
- Keller, K. (2013). *Doing discourse research: An introduction for social scientists*. SAGE.
- Larraín, A., & Madrid, P. J. (2020). Aproximaciones al discurso de lo paisa en Colombia. *Revista de Antropología y Sociología: VIRAJES*, 22(2), 185-209. 10.17151/rasv.2020.22.2.8
- La Silla Vacía (2019). *Gaviria y Fajardo: la Alianza que ya no ama*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3uqnfYX>
- La Silla Vacía. (2021a). *Alonso Salazar Jaramillo*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3ymgZ5P>
- La Silla Vacía. (2021b). *Aníbal Gaviria Correa*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3utFIJV>
- La Silla Vacía. (2021d). *Luis Pérez Gutiérrez*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3c0gkja>
- La Silla Vacía. (2022a). *Federico Gutiérrez*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3PdghPf>
- La Silla Vacía. (2022b). *Sergio Fajardo Valderrama*. En LaSillaVacía.com. <https://bit.ly/3NO0Go9>
- Londoño, C. E. (1998). La apertura económica en Colombia. *Revista Pensamiento Humanista*, 4, 39-51. <http://hdl.handle.net/20.500.11912/7755>
- Londoño, P. (2019) La identidad regional de los antioqueños: Un mito que se renueva. En Carrera Damas, G., Leal Curiel, C., Lomné, G., & Martínez, F. (Eds.). *Mitos políticos en las sociedades andinas: Orígenes, invenciones, ficciones*. Institut français d'études andines (pp- 203-230). doi:10.4000/books.ifea.5201
- Londoño, R. (2009) De la cortesía a la cultura ciudadana. En E. Sánchez, y C. Castro. (Eds.). *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. 162-181. <https://bit.ly/3utJZrd>
- Lynch, K. (2008). *La imagen de ciudad*. Editorial Gustavo Gili. <https://bit.ly/2KpqgnU>
- Martínez, E. (2018). *Cultura ciudadana para la resolución pacífica de conflictos: saberes y prácticas que la fortalecen*. Análisis. *Revista Colombiana de Humanidades*, 50(92),239-258. <https://bit.ly/3NIjgOx>
- Martínez, J. (2018). *Construcción de una nueva categoría de ciudadano en los discursos de políticos no tradicionales. Caso de Sergio Fajardo y Gustavo Petro*. [Tesis de maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio Universidad de Eafit. <http://hdl.handle.net/10784/12914>

- Meyer, M. (2015). Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD. En R. Wodak & M. Meyer. *Métodos de análisis crítico del discurso* (pp. 86-151). Gedisa Editorial.
- Molina, J. (2019). *La construcción de ciudadanía en Bogotá desde los gobiernos de la ciudad: 1995 -2015*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32(1), 19-37.
- Mockus, A., Corzo, J., Ramírez, A. & Cancino, D. (2012) Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia. En Mockus, A., Murraín, H. y Villa, M. (Coord.). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 253-282). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muñoz, D. (2016). *Una aproximación filosófica y pedagógica a la obra de Paulo Freire. Hacia una antropología filosófico-pedagógica latinoamericana*. En Escobar, B. Hincapié, A. [Compiladores]. *Modernidad y política: sobre la pregunta antropológica* (pp. 71-105). Ediciones UNAULA.
- Nájar Martínez, A. I. (2006). Apertura económica en Colombia y el sector externo (1990 -2004). *Apuntes del Cenes*, 26(41), 85–106. <https://bit.ly/3AwoiKL>
- Naranjo, G.; Hurtado, D. & Peralta, J. (2003). *Tras las huellas ciudadanas*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. [IEPUDEA]. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/iep/huellas.pdf>
- Noguera, C. (2000). *La construcción de la ciudad moderna. Urbanismo y urbanidad*. En Noguera, Álvarez & Castro. (2000). *La ciudad como espacio educativo. Bogotá Medellín en la primera mitad del siglo XX* (pp. 19-84). Arango Editores.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín [OPPCM]. (2019). *Informe de gestión pública de la cultura ciudadana en Medellín - 2019*. Universidad EAFIT y Universidad de Medellín.
- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (s.f.). *BIOGRAFÍA. Sergio Fajardo Valderrama*. OEA. Más Derechos para más gente. <https://bit.ly/3o2eFMN>
- Ospina, C. (2017). *Historia de la cultura ciudadana en Bogotá: 1991-2003*. [Tesis de maestría; Convenio Universidad Católica de Colombia y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia]. <https://bit.ly/3bJLeMk>
- Patiño, O. (2009) *La cultura ciudadana, una discusión abierta*. En E. Sánchez Cabra, & C. Castro Osorio. (Eds.). *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas* (pp. 182-192). Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corpovisionarios.
- Piñeres Sus, J. D. (2017) *Lo humano como humano ideal regulativo. Imaginación antropológica: cultura, formación y antropología negativa*. Fondo Editorial FCSH.

- Pizano, L. (2003). *Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía*. Colección Maestrías. Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia.
- Procuraduría General de la Nación. (2018, 25 de septiembre). *Treinta años de la elección popular de alcaldes*. Procuraduría General de la Nación. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Treinta-anos-eleccion-popular-de-alcaldes.news>
- Quintero, D. (2014). *Una propuesta de marca para Medellín basado en los casos de Barcelona y Córdoba*. [Tesis de pregrado, Universidad EAFIT]. <https://bit.ly/3akRcD6>
- Ramírez Brouchoud, M. F. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Revista Reflexión Política* (28), pp. 82-95. <https://bit.ly/3uwadcx>
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (21). <https://bit.ly/3Pa8x0a>
- Ramos, D. L. (2010). La Nueva Gestión Pública En Medellín. *Cuadernos de Ciencias Políticas. Gobierno y Políticas Públicas* (2), 77-89. La Nueva Gestión Pública En Medellín
- Departamento Administrativo de Planeación. (2014, 7 de noviembre). Resolución 451 de 2014. Gaceta oficial N° 4260.
- Revista Música. (2020). *1 Gestión de la secretaría de cultura ciudadana 2002-2019* [Vídeo]. YouTube. <https://youtu.be/oWYtguyGduM>
- Rodríguez, E. (2003). Políticas públicas de juventud en América Latina: de la construcción de espacios específicos, al desarrollo de una perspectiva generacional. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 15-43. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2003000200002&lng=en&tlng=es.
- Runge, A. (2005). La orientación fenomenológica del pensamiento de Otto Friedrich Bollnow y de Martinus Jan Langeveld, dos de los fundadores de la antropología pedagógica alemana. *Revista Educación y Pedagogía*, XVII(42), 47-66. <https://bit.ly/3yLW7pW>
- Ruiz, M. (2018). Teoría y metodología para el estudio de la mercadotecnia urbana. *GeoGraphos [En línea]*, (9)103, p. 48-82. [ISSN: 2173-1276] [DL: A 371-2013] [DOI: 10.14198/GEOGRA2018.9.103].
- Sanín Eastman, J. A. (2019). Globalización, emprendimiento e innovación en la ciudad de Medellín: Un dispositivo para la construcción de sujetos en el marco de la ciudad capitalista. *Diálogos de Derecho y Política* (24), pp. 101-123. <https://bit.ly/3Ri3UDm>
- Scheuerl, H. (1985). El tema. En H. Scheuerl, *Antropología Pedagógica. Introducción histórica* (pp. 9-26). Editorial Herder.
- Sierra, J. P. (2016). Marketing urbano, forma de gobierno neoliberal en la ciudad de Medellín. *Iconofacto* (12)19, 124-163. <https://bit.ly/3bPj9TX>

- Silva, J., Bustos, M., & Morales, M. (2018). Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 5-26. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559213001>
- Subsecretaría de Ciudadanía Cultural. (2018). *Documento Técnico para la Formulación de la «Política Pública De Cultura Ciudadana» de la Ciudad de Medellín (v2.0)*. Alcaldía de Medellín.
- Tabares, J. (2014). *Formación y Cultura Metro: una lectura antropológica de un programa de formación ciudadana en el Municipio de Medellín*. [Tesis de Maestría, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional, UdeA. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/9499>
- Universidad Externado de Colombia [UEC]. (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. Universidad Externado de Colombia - Centro de investigaciones sobre dinámica social.
- Vásquez, A. V. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. [Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. Dialnet. <https://bit.ly/3uv2NX8>
- Wulf, C. (2003). *Educational Science Hermeneutics, Empirical Research, Critical Theory*. Münster, New York, München & Berlin: Waxmann.