

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD CÍVICA A PARTIR DEL CAPITAL  
SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y LA GOBERNANZA.  
ESTUDIO DE CASO CÁQUEZA CUNDINAMARCA.**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C  
2016**

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD CÍVICA A PARTIR DEL CAPITAL  
SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y LA GOBERNANZA.  
ESTUDIO DE CASO CÁQUEZA CUNDINAMARCA.**

**ARLETH ASTRID GUEVARA ROJAS**

**Trabajo de grado para optar por el título de politóloga**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO  
ESTEBAN NINA BALTAZAR  
MAGISTER EN ECONOMIA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA  
BOGOTÁ D.C  
2016**

## AGRADECIMIENTOS

***“No me resigno a que cuando muera,  
el mundo siga como si yo no  
hubiera vivido” Pedro Arrupe S.J.***

Agradezco a Dios, que ha forjado mi camino, iluminándome en los procesos determinantes de la vida. A mis padres, hermanos y mejor amiga, cuyo apoyo, lealtad y amor me impulsa a no desfallecer en el alcance de mis objetivos y sueños. A mi director por su sabiduría, comprensión y valiosa compañía en este proceso de aprendizaje. Finalmente, dedico este trabajo a los ciudadanos de Cáqueza, que se atreven a soñar, creer y luchar por el cambio del municipio hacia horizontes de reconocimiento, civismo y paz, tengo la certeza que esto es posible.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPITULO I.</b>	
<b>1 MARCO TEÓRICO, COMUNIDAD CÍVICA, CAPITAL SOCIAL, CULTURA CIUDADANA Y GOBERNANZA .....</b>	<b>4</b>
1.1 ANTECEDENTES DE LA COMUNIDAD CÍVICA .....	4
1.2 EL CAPITAL SOCIAL, POSTULADOS Y ENFOQUES.....	7
1.3 LA NOCIÓN DE CULTURA CIUDADANA .....	11
1.4 ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE GOBERNANZA .....	15
1.5 CONSTRUYENDO COMUNIDAD CÍVICA A PARTIR DEL CAPITAL SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y LA GOBERNANZA.....	19
1.6 TENDIENDO PUENTES ENTRE CONCEPTOS .....	22
<b>CAPITULO II.</b>	
<b>2. UNA MIRADA AL CASO DEL MUNICIPIO DE CÁQUEZA CUNDINAMARCA</b>	<b>23</b>
2.1 UBICACIÓN Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA .....	23
2.2 DINÁMICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO.....	24
2.3 TRAYECTORIA CÍVICA DE LA COMUNIDAD CAQUECEÑA .....	25
2.3.1 ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL .....	26
2.3.2 RASGOS DE CULTURA CIUDADANA EN CÁQUEZA.....	27
2.3.3 GOBERNANZA, GRUPOS CÍVICOS Y VIDA ASOCIATIVA.....	28
<b>CAPITULO II.</b>	
<b>3. DISEÑO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>29</b>
3.1 DISEÑO METODOLÓGICO.....	30
3.2 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS.....	32
3.2.1 CAPITAL SOCIAL .....	32
3.2.2 CULTURA CIUDADANA:.....	37
3.2.3 GOBERNANZA .....	43
3.2.4 LA RELACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE CÁQUEZA CUNDINAMARCA, BASES PARA EL TRANSITO A LA COMUNIDAD CÍVICA .....	47
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....</b>	<b>48</b>
<b>5. ANEXOS .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUCCIÓN

En perspectiva de Robert D. Putnam (1993), la comunidad cívica fundada en la ciudadanía activa e iluminada en la preocupación por lo público, se ha convertido en el principio cardinal que consolida la efectividad de las instituciones, la convivencia ciudadana y el éxito de la democracia. Así pues, el compromiso cívico, la igualdad política, las estructuras de cooperación y la confianza, se erigen como los principales pilares que edifican esta comunidad e instan su desarrollo social y económico (Ibíd.). Sin embargo, en la era moderna, sus ideales descansan en la utopía griega, desvanecida con el paso de los años y evocada en el esbozo de la Polis. Aún más, sociedades como la colombiana, contemplan el absurdo de su existencia, pues la ineficacia del Estado, sumado a la violencia, corrupción, entre otras problemáticas, sosiegan la posibilidad de que emerja.

No obstante, en la literatura actual se han presentado vestigios teóricos y experiencias prácticas que hacen posible el resurgir de la comunidad cívica, estas se esgrimen en el capital social, la Cultura Ciudadana<sup>1</sup> y la gobernanza. Así pues, asumiendo estos conceptos como marcos de referencia, decidí embarcarme en la experiencia de abordarlos en el municipio de Cáqueza Cundinamarca, del que soy originaria. El cual, a pesar de ser capital de la Provincia de Oriente y mantener relaciones próximas con Bogotá y Villavicencio, desdeña la importancia de estos temas y prescinde de situarlos en su agenda pública. Debido a ello, el trabajo de grado, se orienta a efectuar la primera investigación exploratoria en el marco temporal de 2016 bajo la siguiente pregunta ¿Cuál es la relación entre capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza en el municipio de Cáqueza; y de qué manera estos elementos inciden en la construcción de la comunidad cívica local?

En consecuencia, se consideró como hipótesis que *el capital social cimentado en la confianza; y la Cultura Ciudadana, vinculada al cumplimiento de normas, fortalecen*

---

<sup>1</sup> A lo largo del presente documento las palabras Cultura Ciudadana, con mayúsculas, se refieren al neologismo producto de la unión conceptual entre “cultura y ciudadanía” que se originó en Bogotá, en la administración 1995-1997 de los alcaldes Antanas Mockus y Paul Bromberg.

*las redes de gobernanza en una comunidad cívica, mediante relaciones de correspondencia. No obstante, el municipio de Cáqueza ostenta características de una comunidad no cívica, fundadas en la desconfianza y el desinterés ciudadano, que favorecen los bajos niveles de capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza, generando relaciones inconsistentes entre ellos.*

En consonancia con la pregunta de investigación, el objetivo general de este trabajo es identificar la relación entre capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza en el municipio estudiado, determinando su incidencia en la construcción de la comunidad cívica local. Adicionalmente, en términos de objetivos específicos, se pretende ofrecer el primer estudio exploratorio de capital social en la zona urbana del municipio. En segundo lugar, rastrear la Cultura Ciudadana de los habitantes del casco urbano, en las dimensiones de cumplimiento voluntario de normas y participación en concurrencia electoral cívica. En tercer lugar, identificar el grado de asociatividad y los rasgos de la red de gobernanza. Finalmente, examinar su situación general en estos temas para ofrecer recomendaciones de carácter público, que permitan abordarlos en la agenda de la administración municipal.

Para ello, en la primera parte, se desarrollará la discusión teórica de los conceptos. Así pues, se asumirá como eje principal los antecedentes y consideraciones de Robert Putnam (1993) en la construcción de la comunidad cívica, el capital social centrado en el enfoque culturalista de la confianza como valor central, definido por Bernard Williams (2005) y delimitado por Sudarsky (2007), la cultura ciudadana en su dimensión sociocultural orientada al cumplimiento de normas y la promoción de la cultura política en participación. Así como, el gobierno por redes fundado en las características de la nueva/moderna gobernanza propuestas por R.A.W Rhodes (2005). Lo cual permite tender puentes conceptuales a través de tres elementos transversales: las redes, la confianza y el cumplimiento de normas.

Por su parte, el segundo capítulo describe el panorama del municipio, en el marco de los tres conceptos abordados, aportando elementos y rasgos de acercamiento preliminar al análisis. De otro lado, el tercer capítulo, describe el diseño metodológico, fundado en un enfoque mixto multimodal que combina técnicas cualitativas y cuantitativas. Asimismo, expone el análisis de los resultados hallados que develan los rasgos de comunidad no cívica en el municipio, instituidos en bajos niveles de capital social, ocasionados por la desconfianza interpersonal e institucional, el bajo grado de Cultura Ciudadanía determinada por el pragmatismo en el cumplimiento de la ley y el desinterés en asuntos públicos, y, finalmente el exiguo nivel de vida asociativa soportado en la desarticulación de las redes de gobernanza. Por último, se desplegarán las conclusiones, para proponer en conformidad con uno de los objetivos, recomendaciones en línea de gestión pública, que potencien el desarrollo de estos temas en la administración y contribuyan a establecer las bases de la comunidad cívica local en el municipio de Cáqueza.

# **1. CAPITULO I. MARCO TEÓRICO**

## **COMUNIDAD CÍVICA, CAPITAL SOCIAL, CULTURA CIUDADANA Y GOBERNANZA**

Este capítulo tiene como fin presentar la exploración teórica de algunos usos conceptuales envueltos en el estudio de la comunidad cívica, el capital social, la Cultura Ciudadana y la gobernanza. No obstante, previo a desplegar el panorama conceptual, es imperativo mencionar algunas aclaraciones. En primera medida, los términos expuestos han sido objeto de cuantiosos debates sobre su connotación y uso conceptual, por lo que presentan variedad de definiciones y teorías aún no consensuadas. Debido a ello, este trabajo no busca consolidar una definición general de los términos, en su lugar, pretende sustraer algunos elementos pertinentes y relevantes de sus propuestas teóricas a fin de delimitar conceptualmente la investigación y desarrollarlos en el estudio de caso.

En segunda medida, debido al limitado espacio al que está sujeto este trabajo, la progresión histórica de cada uno de los términos será desarrollada en el anexo 1. De ahí que la sección inicial, ofrezca un sucinto recorrido de los enfoques en los que se comprenden los conceptos. Por otro lado; la segunda parte destaca los elementos pertinentes de las propuestas teóricas, que robustecen y complementan las características de la comunidad cívica. Establecido lo anterior, se despliegan los elementos transversales que determinan la relación de interdependencia entre los términos.

**1.1 ANTECEDENTES DE LA COMUNIDAD CÍVICA:** A lo largo de la historia, los pensadores políticos han debatido sobre los elementos que favorecen el éxito de una sociedad. En perspectiva de Nicolás Maquiavelo y sus contemporáneos “las sociedades tienen éxito o fracasan dependiendo del carácter de los ciudadanos y su virtud cívica” (citado en Putnam, 1993, p. 106). No obstante, con el surgimiento del pensamiento político anglosajón, la escuela republicana del “humanismo cívico” fue superada por Hobbes, Locke y los filósofos de la corriente liberal (Putnam, 1993). Así pues, mientras los republicanos se fundaron en la comunidad y el cumplimiento de los deberes, como actitudes cívicas para



garantizar el éxito de una sociedad, en contraste, los liberales señalaron que los derechos individuales son los garantes para que ello se despliegue (Sudarsky, 2001; Putnam, 1993).

Este debate filosófico no superó el plano teórico, por lo que la investigación del politólogo Robert D. Putnam en su obra *“Para hacer que la democracia funcione, tradiciones cívicas en la Italia moderna”* (1993); Aportó elementos empíricos para determinar los indicadores del civismo<sup>2</sup> en una sociedad, y analizar si el éxito de ésta depende de sus entornos o las actitudes ciudadanas.

Así pues, en su investigación el autor concluye que *“la comunidad cívica, se caracteriza por una ciudadanía activa, imbuida de preocupación por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación”* (Putnam, 1993, p. 15). Su conceptualización, coincide con la interpretación clásica de Alexis Tocqueville en su obra *“la democracia en América”* (1980) y otros de sus textos sobre la virtud ciudadana (Sudarsky, El capital social de Colombia, 2001). Por ello, en su planteamiento, Putnam establece cuatro características que componen a la comunidad cívica.

La primera de ellas denota el **compromiso cívico**, el cual, se expresa en la participación activa de la ciudadanía en asuntos públicos. Siguiendo a Michael Walzer “el interés y la devoción a las causas públicas son signos claves de la virtud cívica” (citado en Putnam, 1993 p. 107). Este elemento, permite superar la dicotomía entre el interés personal y el altruismo, puesto que se persigue lo que Tocqueville denotó “interés iluminado, un interés personal y sensible frente a los intereses de otros” (Ibíd. p. 108). Por otro lado, **la igualdad política**, se funda en la equivalencia de derechos y deberes entre los ciudadanos. “En este tipo de comunidad no priman las relaciones verticales de autoridad y dependencia, sino las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación” (Ibíd. p. 108). Por tanto, para el autor,

---

<sup>2</sup> Para Putnam dentro de la ciencia política empírica, gran parte de la inspiración de este enfoque tiene sus orígenes en el estudio de Gabriel Aldmon y Sidney Verba sobre “la cultura cívica”. Para los autores la cultura cívica es una cultura leal de participación en la que la cultura y la estructura políticas son congruentes. Más importante aún: en la cultura cívica se combinan las orientaciones políticas de participación con las de súbdito y las parroquiales, sin ocupar su lugar (Aldmon & Verba, 1992).

cuanto más se acerque la comunidad al escenario de igualdad política “siguiendo las normas y comprometiéndose en el auto-gobierno, más cívica se vuelve” (p. 109).

A su vez, la **confianza** se configura como el tercer eje fundamental, pues permite que la comunidad supere con facilidad el oportunismo, donde “los intereses compartidos no se realizan porque cada individuo, actuando en aislamiento, deserta de la acción colectiva” (Ibíd. p. 109). Finalmente, el autor señala que las **asociaciones** como estructuras sociales de cooperación, hacen efectiva a la comunidad cívica, pues dentro de ellas, las normas y las prácticas sociales se concretizan (Ibíd). Es notorio destacar que, en esta perspectiva, no es importante que el propósito de la asociación sea político, pues hacer parte de cualquier organización cívica “enseña autodisciplina y una apreciación del gozo que produce una colaboración exitosa” (Ibíd. p. 111).

Ahora bien, con base en los planteamientos anteriores, Putnam (1993) advierte que una comunidad no cívica carece de los elementos expuestos y en contraste se identifica por rasgos disímiles<sup>3</sup>. En el ámbito de igualdad política, este tipo de comunidad, alberga ciudadanos desinteresados por los asuntos públicos y los líderes provienen de tradiciones y linaje, por lo que las relaciones son verticales (Putnam, 1993). Asimismo, la afiliación a asociaciones políticas o con propósitos diversos, es baja, casi imperceptible. Finalmente, las actitudes cívicas, son el mayor rasgo que permite diferenciar estos tipos de comunidad. Por un lado, “las regiones no cívicas presentan bajo nivel educativo” (Putnam, 1993, p. 135). Por tanto, sus ciudadanos abogan para que la autoridad imponga la ley, esperan que otros violen las normas, desconfían de las instituciones, así como de los miembros de su comunidad y no se interesan por los asuntos públicos (Putnam, 1993). En contraste, en la comunidad cívica la vida está facilitada por los elementos ya ilustrados que contribuyen al éxito de su desarrollo.

---

<sup>3</sup> Para comprender las diferencias entre comunidad cívica y una no cívica a partir de la teoría de Putnam ver anexo 2.

**1.2 EL CAPITAL SOCIAL, POSTULADOS Y ENFOQUES:** Con base en la exploración bibliográfica es imperativo destacar que el capital social, ha sido objeto de un prolongado y variado debate, por lo que su categorización transita de reflexiones en investigaciones sociales y económicas hasta el diseño de políticas públicas. A pesar de su importancia en el escenario público y su aceptación en el contexto académico, aún es intrincado “encontrar un consenso pleno sobre su significado teórico y su utilización metodológica” (Millan y Gordon, 2004, p. 712). De ahí la importancia de presentar las principales posturas de las dimensiones institucional y disciplinar que configuran las connotaciones y usos del concepto<sup>4</sup>.

Por un lado, en la dimensión **institucional**, los organismos internacionales consideran al capital social como un enfoque adecuado para mejorar la calidad de vida y aumentar el desarrollo de las sociedades (Arriagada, 2010). En este sentido, desde la perspectiva económica, el Banco Mundial (BM) (2000) lo concibe como “las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y la cantidad de las interacciones sociales” (Citado en Arriagada, 2005, p.15). Por su parte, bajo el lente sociocultural, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001) hace énfasis en las dimensiones éticas y culturales del concepto, midiéndolo en factores como “el clima de confianza, conciencia cívica y grado de asociatividad” (p. 16). Análogamente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000), despliega una conceptualización del término, entendido en relaciones informales de confianza, cooperación y asociatividad formal, definiendo esta última como “organizaciones voluntarias y no remuneradas de individuos (...) con el fin de conseguir un objetivo en común” (PNUD 2000, p. 14).

Por otra parte, la dimensión **disciplinar**, se comprenderá desde los enfoques empleados por Francisco Herreros<sup>5</sup> (2002) en su análisis de capital social. De un

---

<sup>4</sup> Es importante señalar que, en el marco de la discusión teórica sobre capital social, cultura ciudadana y gobernanza las palabras “concepto” definido por la Real Academia de la Lengua como: “representación mental asociada a un significado lingüístico y “término” definido como: “vocablo que designa una noción en un ámbito de especialidad determinado” se emplearán como sinónimos.

<sup>5</sup> Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y doctor miembro del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March (2002) en su tesis

lado, el enfoque **estructural**, fundamentado en los recursos que invierten los individuos en sus relaciones para obtener beneficios, y por otro, el enfoque **culturalista**, “constituido en las virtudes cívicas (valores y actitudes) que poseen los ciudadanos y tienen consecuencias beneficiosas tanto para los individuos particulares como para el resto de la sociedad” (Herrerros, citado en García-Valdecasas 2011, p. 6).

Así pues, el marco de la definición **estructural** se fundamenta en los planteamientos de Bordieu (1986), James Coleman (1990) y Nan lin (2001). En esta perspectiva, los autores coinciden en una posible definición de capital social, comprendido como “un conjunto de recursos disponibles para los individuos, derivados de su participación en las redes sociales” (Herrerros, 2002, p. 16). En efecto, Pierre Bourdieu (1986), denota al concepto como “la suma de los recursos reales o potenciales, que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo” (p. 248). De esta forma, el capital social está representado en las redes sociales de las que un individuo puede hacer uso para obtener recursos de aquellos sujetos con los que se conecta.

En esta línea, Coleman (1990), uno de los clásicos en la formulación del concepto, agrega que el capital social constituye “una serie de recursos reales o potenciales ganados mediante la estructura de relaciones sociales, que hacen posible el logro de ciertos fines que no serían alcanzados en su ausencia” (p. 302). Ello implica que si algún aspecto de la estructura sirve a los individuos para lograr sus objetivos, éste se convierte en capital social (García-Valdecasas, 2011). Estos recursos van desde la adquisición de información, obligaciones de reciprocidad, aprovechamiento de normas sociales, cooperativas, entre otros. Finalmente, Lin (2001), desarrolla un análisis del término desde las teorías neocapitalistas. Por ello, lo relaciona con “el

---

doctoral ¿Por qué confiar?: el problema de la creación de capital social usa estas dimensiones a fin de analizar las distintas vías de generación de capital social. La Comisión económica para América y el Caribe CEPAL emplea estas dimensiones en el documento “Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América y el Caribe” (2007).

capital capturado a través de relaciones sociales (...) el capital es visto como un bien social en virtud de las conexiones de los actores y el acceso a recursos de la red o del grupo del cual son miembro” (p. 54). Conviene señalar que en su teorización, este autor, precinde de las características colectivas por lo que, desestima las normas, la cultura y la confianza.

Ahora bien, la definición **culturalista** se fundamenta en los elementos conceptuales propuestos por Hanifan (1916)<sup>6</sup>, cuyo planteamiento se centra más en valores que en recursos. En esta línea, Newton y Stolle (1997) conciben al capital social como “un fenómeno compuesto por valores y actitudes de los ciudadanos que determinan cómo se relacionan unos con otros” (citado en Herreros, 2000, p. 30). Asimismo, Fukuyama (1995) añade a esta comprensión los recursos morales, la confianza, cooperación y los mecanismos culturales que refuerzan a los grupos sociales. Para el autor, las normas y valores que contribuyen a la formación del capital social incluyen la honestidad, responsabilidad y la reciprocidad (citado en Tello, 2006). En consonancia a estos postulados, Uslander (1999) afirma que en el capital social la confianza es un elemento determinante que cohesiona a la sociedad, aun cuando no todos actúan de manera recíproca; éste elemento es retomado por Jane Mansbridge (1999) quien lo denomina “confianza altruista: confiar en el otro por su bien y de la comunidad” (citado en Herreros, 2002, p. 24).

Si bien, aunque estos enfoques sitúan a la sociabilidad y sus vínculos como objeto central de estudio en el capital social. Es importante señalar que sus planteamientos pueden tornar el término en un concepto ambiguo. Por un lado, si se guía por la definición estructural de Coleman (1990), cualquier elemento de la organización social puede ser capital social, lo que en efecto hace que su identificación empírica sea inverosímil (García-Valdecasas, 2011). A su vez, prescindir de valores,

---

<sup>6</sup> Fue el primero en emplear el término, en 1916, Hanifan empleó la expresión “capital social” para explicar: “...esos elementos tangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión, confianza y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social” (citado en Putnam, 2003). Para ahondar más en esta definición ver Anexo 1.

creencias y normas, como concibe Lin (2001), dificulta comprender la relación interdependiente entre las acciones del individuo y la injerencia de estas en su contexto (García-Valdecasas, 2011). Por otro lado, el enfoque culturalista solo se delimita al rol de los valores en las relaciones sociales, apartándose de los aspectos económicos y políticos, lo que dificulta medir el impacto positivo del capital social en el desarrollo de la sociedad (Herreros, 2002).

Así pues, con base en las anteriores consideraciones, es preciso destacar que en el planteamiento de Putnam (1993), se inscriben elementos en los que convergen los enfoques estructuralista y culturalista (Herreros, 2002). En este sentido, el autor establece que el capital social surge de las asociaciones horizontales y por ello es definido como: *“aquellos elementos de la organización social como redes, normas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo”* (Putnam, 1993, p. 67)

Esta concepción incluye valores cívicos, propios del enfoque culturalista, aunque también incorpora las redes que se vinculan a la definición estructural (Herreros, 2002). Acorde con ello, Putnam (1993) toma como unidad de análisis a las organizaciones sociales y “plantea su argumentación en el posicionamiento de sus elementos distintivos: la confianza, las redes y las normas, todo ello enfocado a facilitar la acción coordinada” (Tello, 2006, p. 28). Considerando lo anterior, es importante aclarar que “no toda relación social es capital social” (Sudarsky, 2001 p. 9), pues éste solo se refiere a los vínculos voluntarios establecidos entre los miembros de la comunidad. Por tanto, parte de su valor en el plano cognitivo se encuentra en el cumplimiento de normas y acuerdos, que contribuyen al fortalecimiento de la cooperación, lubricando la vida social (Sudarsky, 2001).

Ahora bien, con base en las consideraciones anteriores, este trabajo tomará como elemento fundamental de estudio en el capital social a la **confianza**, que guarda una relación estrecha con la comunidad cívica y es una constante en la dimensión institucional planteada por el BID (2001) y el PNUD (200), el enfoque culturalista y

el planteamiento de Putnam (1993). En este sentido, siguiendo a Sudarsky (2007) es preciso establecer, que la confianza se despliega en diversos ámbitos, en particular el institucional, político, interpersonal, mediático y legal.

Para terminar, el término continúa creciendo, y en palabras de Clemente Forero (2001) “sigue en obra negra” evolucionando tanto en el escenario teórico como en el práctico. No obstante, la definición de Putnam (1993), y en esencia su elemento distintivo de la **confianza** delimitado por Sudarsky (2001), serán los marcos referenciales del concepto para la comprensión del capital social existente en el municipio de Cáqueza.

**1.3 LA NOCIÓN DE CULTURA CIUDADANA:** Pese a que sus unidades léxicas son vocablos antiguos, la literatura sobre la génesis de Cultura Ciudadana devela que su concepción es la más reciente de los conceptos estudiados, y, por tanto, la más ambigua e imprecisa. Por ello, aunque existe amplia aceptación del sustento teórico, es relevante mencionar que sus elementos de imprecisión radican, entre otras cosas, en la carente discusión teórica y las múltiples interpretaciones de las que es objeto<sup>7</sup>. Así pues, para comprender el concepto, es importante dilucidarlo en dos dimensiones; por un lado, la dimensión **sociocultural**, que incluye una vertiente simbólica, fundada en su poder cohesionador desde la construcción de códigos, íconos y sistemas semióticos alrededor de valores ciudadanos y **cultura de la legalidad**. Complementaria a ella, se despliega la vertiente en **cultura política**, referente a su ampliación conceptual hacia la participación ciudadana. Por otro lado, la segunda dimensión de término, es la **institucional**, vislumbrada en su implementación como **política pública** a través de diversos enfoques.

Ahora bien, la **dimensión sociocultural** se fundamenta en los postulados del profesor Antanas Mockus principal exponente del concepto, quien desarrolla la

---

<sup>7</sup> El concepto es homogéneo en lo obvio pero disímil y desconocido en lo más profundo, es decir, hay un conocimiento compartido pero superficial de Cultura Ciudadana. Ortiz (1998) sostiene que lo desarrollado en su primera implementación en 1995 fue la reducción del concepto de cultura al psicologismo conductista eskineriano. Nunca hubo en el programa de Cultura Ciudadana una discusión de fondo del concepto.

metáfora de Anfibios culturales (1994)<sup>8</sup> y la hipótesis del divorcio entre ley, moral y cultura (1998)<sup>9</sup> como sus principales pilares. Para Mockus (1995), la Cultura Ciudadana emerge como respuesta a la problemática del deterioro de la convivencia social, fomentado por “el incumplimiento generalizado de normas, déficit fiscal y de responsabilidades tributarias, prácticas arraigadas del clientelismo” (Guzmán, 2010 p. 23). En este sentido, la propuesta busca cambiar estas conductas a través del énfasis en el cumplimiento voluntario de las normas y la modificación consciente de hábitos y creencias colectivas por parte de los ciudadanos (Unión Temporal y Muñoz, 2003).

Debido a ello, en el marco del Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” (1995-1997) plantea por primera vez la noción “Cultura Ciudadana” y la define como: *“el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas de convivencia urbana que conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”*. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995, p.3). A fin de desarrollar este concepto, la propuesta de Mockus se fundamenta en la concepción de cultura como sistema de símbolos que transmite patrones de comportamiento, planteamientos de Clyde Kluckhohn<sup>10</sup> (1952) y George Foster Meyer (1964)<sup>11</sup>. De ello emerge su vertiente simbólica, que pone en evidencia la naturaleza del término, cuya formulación original, “no fue orientada como programa político, aunque

---

<sup>8</sup> Mockus plantea al anfibio cultural, como una persona que pertenece a diversas tradiciones culturales y se desenvuelve coherentemente en diversos contextos, constituyéndose como facilitador de la comunicación fértil entre ellos (Mockus, 1994) (Ver anexo 1).

<sup>9</sup> Mockus plantea que la ley, la moral y la cultura son el sistema de reglas que regulan el comportamiento humano. No obstante, señala que existe un distanciamiento entre ellos, el cual se expresa en acciones ilegales desaprobadas culturalmente pero moralmente aceptadas, acciones ilegales reconocidas como moralmente inaceptables, pero culturalmente aceptadas y obligaciones legales que no son reconocidas moralmente y no son culturalmente aceptadas (Mockus, 1998)

<sup>10</sup> Kluckhohn (Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions) después de pasar revista a varios cientos de definiciones de cultura, ofrece la siguiente a modo de síntesis de todas ellas: “La cultura consiste en patrones de comportamiento, explícitos e implícitos; adquiridos y transmitidos mediante símbolos, que constituyen los logros distintivos de los grupos humanos” (Citado en Gómez 2007).

<sup>11</sup> La organización del concepto de Cultura Ciudadana planteado por Mockus se funda en el texto de George Foster Meyer “las culturas tradicionales y los cambios” (1964) allí se estudia la manera en que la cultura, mediante el lenguaje y otros símbolos, proporciona la comunicación y entendimiento esenciales para transformar las actividades de la vida cotidiana.



apuntara a formar individuos, sino que fue pensado como una concepción ideológico-simbólica que buscaba construir una mejor ciudad” (Unión Temporal y Muñoz, 2003, p. 13).

Así pues, la Cultura Ciudadana tiene como objetivo producir regulación social, mediante sistemas semióticos y prácticas que incentiven en los ciudadanos la capacidad de cumplir normas por decisión propia y ayudar a otros a cumplirlas, es decir fomentando la **cultura de la legalidad** (Eslava y Torres, 2013). En este sentido, el símbolo se convierte en un mecanismo discursivo de control social cuyo uso pedagógico<sup>12</sup> permite la comunicación y la transformación de comportamientos (Bernstein, 1990). De ahí que en su exitosa implementación, la Cultura Ciudadana se consolidara como un programa “más fuerte como símbolo que como concepto (...) Probablemente el epicentro cohesionador simbólico fuera el mismo alcalde con sus ideas, razonamientos, campañas, pedagogías y obsesiones para la ciudad”. (Unión Temporal y Muñoz, 2003, p. 13)

Por otro lado, la vertiente en **cultura política**<sup>13</sup>, emerge a partir del componente de ciudadanía expresado en el término, el cual, transitó de una concepción limitada a una con mayor profundidad conceptual. Basta considerar su primera formulación en 1995 que redujo el componente de ciudadanía a “sujeto cumplidor de deberes” (Muñoz y López, 2003, p.16). Sin embargo, en la segunda administración de Mockus, se dio apertura a su espectro conceptual y pasó a denotar no solo un sujeto subordinado ante la ley, sino uno político, cuyo “ejercicio eficaz, ante el Estado y otros grupos sociales, se da en muchos casos por medio de la participación” (Unión Temporal y Muñoz, 2003, p.13). Adicional a ello, Putnam (1993) asevera que “una

---

<sup>12</sup> Cabe destacar que el arte se configuró como la herramienta más efectiva y práctica en la implementación de esta vertiente debido a que la manifestación artística porta el símbolo como sentido y significado (Mockus, 1995)

<sup>13</sup> Para autores como Alex Tocqueville (1840) y Max Weber (1920-1984) la cultura política abarca la búsqueda de elementos como las emociones, motivaciones, creencias y su materialización en acciones políticas como la participación (Gáfaro, 2010); y para autores como Douglas North, implica orientaciones, posturas, actitudes y acciones hacia el sistema político. Por su parte Aldmon y Verba señalan que hablar de la cultura política de una sociedad, es referirse al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población.

medida estandar de la participación es la concurrencia electoral” (p.104). Sin embargo, es trascendental subrayar, que este ejercicio debe estar desprovisto de influencias, por lo que únicamente deberá fundarse en el civismo y el interés por lo público.

Por otro lado, en su dimensión como **política pública**, la implementación idónea de la Cultura Ciudadana, necesita de una planeación fundada en “acciones públicas y privadas que incidan directamente en la manera en que los ciudadanos reconocen y se relacionan con los entornos sociales” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1995, p.89). A partir de estos postulados y con base en los enfoques de implementación de las políticas públicas, es notable destacar que la ejecución de la Cultura Ciudadana puede desplegarse de tres maneras. En primer lugar, desde el enfoque “arriba-abajo” (Top Down) proveniente de un modelo institucional “que concibe a la implementación como medio para llevar a efecto las ordenes de la autoridad superior” (Aguilar,1993, p.414). Bajo esta visión se enmarca la aplicación del enfoque de la política en la administración de Mockus, puesto que nace a partir de los ideales del alcalde como educador y por ello se constituye en un elemento prioritario de la agenda política de la ciudad.

Por otra parte, la proposición de Ana María Cuenca (2001) parte desde el enfoque “abajo-arriba” (Bottom up), tomado de un modelo adaptativo que “valora la dispersión de la autoridad y analiza la implementación a partir de la base” (Aguilar, 1993, p. 85). La autora, propone reivindicar las iniciativas cívicas de las organizaciones sociales de base y los procesos desplegados al interior de la sociedad, e impulsar la política pública desde allí. Finalmente, en el marco de las coaliciones de apoyo, planteada por Sabatier<sup>14</sup> (1986), se desarrolla la creación de

---

<sup>14</sup> Cabe destacar que las coaliciones de apoyo se fundan en la técnica de redes en la determinación de los actores en un subsistema de estrategias (Sabatier, 1986) y retoma el dominio de la estructura de factores jurídicos y socioeconómicos y su incidencia en el comportamiento

la redes de Cultura Ciudadana<sup>15</sup>. Esta propuesta tiene como fin incentivar de forma permanente e independiente del gobernante la política pública, lo que evidencia desde este enfoque, la inclusión de actores públicos y privados implicados en su diseño e implementación (Sabatier, 1986).

Ahora bien, para la finalidad de este trabajo la construcción conceptual del término se comprenderá desde la dimensión sociocultural, fundada en la **cultura de la legalidad** como el cumplimiento voluntario de las normas, y la **cultura política**, (motivada por el civismo y el interés por lo público). Sumado a ello se tendrá presente al enfoque de implementación como política pública desde la visión de **coaliciones de apoyo**. Ello permitirá identificar la contribución de la Cultura Ciudadana a la construcción de una comunidad cívica en el municipio estudiado.

**1.4 ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE GOBERNANZA:** Con base en la revisión literaria sobre gobernanza, es importante destacar que el concepto se caracteriza por ser multisémico, producto de giros teóricos y prácticos sujetos al devenir de los escenarios en los que ha sido objeto de debate. Sin embargo, a pesar de la ambigüedad en sus connotaciones, en perspectiva de Rhodes (2000) la gobernanza presenta dos ventajas principales: por un lado, identifica y destaca los cambios en los gobiernos<sup>16</sup> y por otro, se centra en el replanteamiento del Estado y en la pluralización de las decisiones públicas (citado en Jiménez, Chaparro y Flores 2007, p. 78).

En esta medida, el concepto se identificará y comprenderá a partir de las dos vertientes del debate en las que se inscribe su uso y connotación. En primer lugar, la vertiente **normativa-institucional**, fundamentada en la posición de los organismos internacionales, y, en segundo lugar, la vertiente **disciplinar**, cimentada

---

<sup>15</sup> Estas redes se han desplegado en Bogotá a través del decreto 599 de 2015 y Calí mediante Primer foro de ciudadanía y política pública de 2008 (Muñoz,2007). Estas están conformadas por miembros de la administración pública, la sociedad civil, organizaciones privadas y el sector académico.

<sup>16</sup> En la construcción del concepto, según Aguilar (2009) la gobernanza detentó un carácter descriptivo, que se fundó en explicar los cambios que sufrió la relación entre sociedad y Estado desde la crisis de los 70, (Ver anexo 1, origen del término).

en las discusiones académicas, que vinculan las contribuciones de autores en las causas de su aparición y los contenidos de su significado (Aguilar, 2009).

En este sentido, bajo la vertiente **normativa-institucional**, la gobernanza se emplea como una condición necesaria para sostener el desarrollo, por lo que el BM (1992) la define como la forma del régimen político, la administración de los recursos y la capacidad del gobierno para responder a las demandas sociales y cumplir sus funciones. No obstante, es notable destacar que en cierta medida la definición del BM, sitúa el término como analógico de la gobernabilidad, lo cierto es, que la gobernanza trasciende más allá de este. Para ilustrar, mientras que la gobernanza implica un modo de gobernar fundamentado en la cooperación de actores, donde el gobierno es un integrante más del proceso; la gobernabilidad se cimienta en las capacidades que detenta el Estado para gobernar, ello concebido en la premisa de “que el agente central o único de la conducción social es el Estado (...) que considera a la sociedad como algo que por definición debe ser gobernado dado que es incapaz de autogobernarse” (Aguilar, 2009, p. 69). Cabe aclarar que éste fue el enfoque político de los Estados durante el siglo XX, y en perspectiva de Aguilar (2009) es denominado vieja gobernanza (old governance).

Así pues, avanzando en la construcción normativa del concepto, la Agencia para el Desarrollo de los Países de Ultramar del gobierno británico (1993) resignificó la gobernanza y la denotó “buen gobierno”, término que fue empleado como indicador para medir las mejores prácticas de los gobernantes (Aguilar, 2009). De ahí que organismos internacionales, como el PNUD (1997) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2000) lo incorporaran en su lenguaje y terminaran complementándolo. En efecto, el PNUD agrega que la gobernanza es, a su vez, “un proceso que incluye la asociación multimodal entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil” (citado en Aguilar, 2009, p. 129). Por su parte, la OCDE, introduce una definición que comenzó a normalizarse entre los estudiosos del tema, esta es: “el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las

necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como instrumento” (Ibíd.). Finalmente, la Unión Europea a través del “Libro Blanco” (2001) establece que la gobernanza se sustenta en la existencia de una institución con múltiples niveles de decisión, premisa de la cual, emerge el término gobernanza multinivel<sup>17</sup>.

Ahora bien, en la vertiente **disciplinar** la comprensión del término se desplegará a partir de los dos enfoques del debate académico sintetizados en el planteamiento de J. Pierre (2000)<sup>18</sup>. De un lado se aprecia el enfoque “**Estado-céntrico**” que determina el proceso mediante el cual el gobierno dirige a la sociedad, centrándose en la adaptación del Estado al nuevo entorno y la manera en que se relaciona con los intereses de nuevos actores influyentes. Por otro, se destaca un enfoque “**socio-céntrico**” cimentado en la representación del gobierno por redes.

Enmarcada en el primer enfoque, sobresale la propuesta de Jan Kooiman (2000), quien sitúa a la gobernanza como un proceso de gobernar y coordinar a la sociedad, a través de dinámicas que residen y emanan del Estado. Su propósito es “precisar los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (p. 138) que están presentes entre los actores públicos y privados, los cuales clasifica como el auto-gobierno, cogobierno, gobierno jerárquico y mixto (Kooiman, 2000).

En esta línea, Peters (1998) sumado a los postulados de la corriente anglosajona, otorga un papel preponderante al Estado en las dinámicas de gobernanza. En este sentido, para el autor el término implica “la orientación o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad” (citado en Martínez, 2005, p. 15). Su postura permite vislumbrar que si la sociedad, en efecto,

---

<sup>17</sup> La gobernanza multinivel (GML), se relaciona con un sistema de varios niveles que se articula a partir de las interacciones entre el nivel supranacional y los Estados miembros. “La GMN requiere capacidades para coordinar y gestionar una doble interacción: vertical, entre niveles de gobierno, desde el local hasta el europeo; y horizontal: no sólo varias instituciones de varios niveles participan sino también actores no públicos, privados y sociales. Desde este punto de vista, la GMN expresa la interdependencia y la complementariedad entre la esfera pública y los distintos ámbitos de la sociedad” (Morata, 2011, p. 7).

<sup>18</sup> Autores como Luis Aguilar (2009, p. 108) y Guy Peters (2003) aseguran que el resumen acertado de las vertientes del debate académico sobre la gobernanza es el ofrecido J. Pierre, de ahí que sea tomado como referencia en este trabajo.

quiere alcanzar sus propósitos debe relegarse a un rol central que defina su dirección. Por ello, advierte la inviabilidad de obviar la capacidad del Estado para gobernar y en consecuencia afirma que “es el único actor predominante para definir los objetivos” (Peters, 1998 p. 15). Esto lleva al autor a esgrimir una crítica a la propuesta de gobernanza por redes, pues para él, “éstas no permiten esclarecer cuál de los muchos actores presentes prevalecerá en los resultados” (p.15-16).

Ahora bien, el enfoque **socio-céntrico**, sostiene una crítica a la idea tradicional esgrimida en el primer enfoque, por lo que presenta la alternativa de redes, como “formas de coordinación horizontal entre los actores, en las que predominan las relaciones informales y descentralizadas” (Jiménez, Roncanio Flórez, y Ramírez Chaparro, 2007p. 85). En este sentido, “la incorporación del concepto de red a la Ciencia Política se ha justificado por (...) la aparición de nuevos actores de diversa naturaleza y procedencia en el ámbito de las políticas públicas” (Martínez, 2005, p. 23). De ahí que el concepto tenga como fin reconocer la existencia de diversos actores en los asuntos públicos, dentro de los nuevos y complejos escenarios de diversidad.

Así pues, fundados en este enfoque, Kenis y Schneider (1990) desplazan la atención que radicaba en el Estado y la encauzan en la sociedad, por lo que plantean el concepto de “gobernanza societal” (p.94), la cual entiende que la capacidad del gobierno es el resultado conjunto de la sociedad y no solo de actores estatales (Ibíd.). En este sentido Kickert, Klijn y Koppenjan (1997), contribuyen a este encauce argumentando que “el gobierno dirige a distancia y las políticas son producidas en el marco de las redes que se constituyen como escenarios de interrelación, dependencia e interlocución” (Kickert, klijn y koppenjan, 1997, p. 65). Mas aun, Kickert (1997) responde a la crítica de Peters (1998) señalando que “las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder y aportar canales adicionales de influencia que trascienden de las estructuras tradicionales, favoreciendo la prevalencia de todos los actores sociales” (citado en Martinez, 2005, p. 26).

Por otro lado, los escritos de R.A.W. Rhodes (2005) profundizaron en este enfoque y determinaron la “nueva/moderna gobernanza<sup>19</sup>”, que propone ubicar el término en el gobierno de “redes o por redes interorganizacionales y autoorganizadas” (Rhodes, 2005. p. 108). Para el autor, la gobernanza se caracteriza por cuatro elementos: “interdependencia entre las organizaciones, interacción permanente entre los miembros de la red, confianza y reglas de juego, y por último el grado significativo de autonomía respecto al Estado” (Rhodes, 2005, p. 108). En esta línea, Dirk Messner (1997), desde la tradición alemana de la Ciencia Política, secunda a Rhodes al plantear la gobernanza por redes, aunque su postura se sitúa en el contexto del desarrollo y la competitividad.

Ahora bien, para los fines de esta investigación se considerará a la gobernanza desde su dimensión disciplinar bajo el enfoque socio-céntrico de las **redes**, principalmente la categorización de Rhodes (2005), lo que permitirá identificar los grupos cívicos, las relaciones entre ellos y con el Estado. Lo anterior contribuye a comprender en qué medida las redes de gobernanza favorecen la construcción de una comunidad cívica a nivel local.

**1.5 CONSTRUYENDO COMUNIDAD CÍVICA A PARTIR DEL CAPITAL SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y LA GOBERNANZA:** Como se ha señalado, la comunidad cívica se caracteriza por “el compromiso cívico, la igualdad política, la confianza y las asociaciones como estructuras sociales de cooperación” (Putnam, 1993, p. 15). Con base en esta premisa, es posible establecer que el **capital social** centrado en la **confianza**, la **Cultura Ciudadana** en su dimensión sociocultural orientada al cumplimiento de las normas, es decir **cultura de la legalidad**, y la promoción de la **cultura política**, motivada por el civismo y el interés por lo público, y, por último, **la gobernanza** en su vertiente disciplinar bajo el enfoque socio-

---

<sup>19</sup> “La Nueva Gobernanza, es el resultado de la transición ocurrida de un Estado unitario a un régimen diferenciado, que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central, y en esencia por la aparición de redes interorganizacionales autorganizadas capaces de autogobierno que asumen numerosas tareas públicas y están integradas por actores público, privados, sociociviles e intergubernamentales” (Aguilar, 2009, p. 115)

céntrico de **redes**, se erigen como los principales factores que robustecen y complementan las propiedades de la comunidad cívica.

**1.5.1 CAPITAL SOCIAL:** Comprendido en su dimensión de **confianza**, el capital social incluye la tercera característica de la comunidad cívica. En palabras de Putnam (2003), este valor propio del concepto, “facilita la cooperación y reduce el costo de las transacciones sociales, lubricando la vida social” (p. 116). Como se ilustró, la confianza en el capital social se despliega en diversos escenarios (Sudarsky, 2007), por lo que en esta investigación se considerarán dos. El primero de ellos, se desarrolla en los vínculos voluntarios establecidos entre los miembros de la comunidad, lo que denomina Granovetter (1973) “vínculos interpersonales (...) caracterizados por la confianza mutua” (citado en Putnam, 1993, p. 224). Este planteamiento lo aborda Sudarsky (2007) como “confianza interpersonal” (p. 84). Por otro lado, el segundo ámbito en el que se abordará la confianza es el institucional (p. 98), que permite identificar “la posibilidad de confiar en alguien que se encargue de una sociedad y de los problemas de interés general” (Sudarsky, 2007, p. 175).

Por tanto, siguiendo a Bernard Williams (2000) definir la confianza como la predicción de la conducta de un actor independiente, permite dilucidarla en tres modos, la “confianza espesa” (p.5) propia del conocimiento íntimo entre los individuos, la “confianza indirecta” (p. 8), propia de escenarios grandes y complejos, caracterizada por “motivaciones microegoistas de los individuos, basadas en los beneficios de la privacidad para la vida personal” (p.7) y finalmente la “confianza social” (p. 12) desplegada en una estructura que soporta el cumplimiento de las normas de reciprocidad. Lo anterior, se relaciona con la confianza altruista de Jane Mansbridge (1999), pues en sistemas de reciprocidad “el acto de cada persona se caracteriza por el altruismo, que beneficia a otros con un costo para el altruista, pero en su conjunto hace típicamente que la colectividad esté en mejores condiciones” (Putnam, 1993, p. 219).



Estas comprensiones permiten determinar que la confianza en las sociedades además de reducir costos de transacción y mejorar la cooperación, opera como elemento esencial en el control del gobierno, lo que robustece y cohesiona a la comunidad cívica.

**1.5.2 CULTURA CIUDADANA:** Fundada en la dimensión sociocultural cuyo fin es la regulación social, mediante la **cultura de la legalidad** y la **cultura política**; el concepto de Cultura Ciudadana, fortalece las siguientes características de la comunidad cívica: compromiso cívico e igualdad política, en la medida en que éstos se fundamentan en la participación y el cumplimiento de normas.

Por ello, en el marco de la **cultura de la legalidad**, las normas se comprenden bajo el enfoque neo-institucionalista de North (2006) en términos de reglas de juego formales del mundo del derecho (leyes, códigos, acuerdos) e informales (costumbres, tradiciones, concepciones sociales) (North, 2006) que “reducen la incertidumbre frente a la acción por el hecho de ofrecer una guía de elecciones posibles de actuación para la vida diaria” (p. 14). Asimismo, permiten identificar las actitudes, creencias, motivaciones e intereses de los ciudadanos, frente a los sistemas de regulación cultural y legal. Ello contribuye a entender los comportamientos frente a las normas de convivencia, las leyes y los cuerpos políticos. Como valor agregado, los impulsa de manera permanente, a través de su dimensión como política pública en el enfoque de las coaliciones de apoyo (Sabatier, 1986)

Por otro lado, partiendo de los postulados de Alexis Tocqueville (1840) y Max Weber (1920-1984) **la cultura política** abarca elementos como las emociones, motivaciones y creencias que se materializan en acciones políticas, en esencia mediante la participación cívica (Gáfaró, 2010). En este sentido, es importante destacar que en el marco del trabajo este componente se comprenderá en dos escenarios, de un lado la concurrencia electoral como medida estándar de participación política, desprovista de influencias partidistas y cimentada en

motivaciones cívicas orientadas en el interés por lo público (Putnam, 1993), y , por otro, el escenario sobre las motivaciones y causas que impulsan a los ciudadanos a participar.

**1.5.3 LA GOBERNANZA EN RED:** Como “forma de coordinación horizontal entre los actores, en las que predominan las relaciones informales y descentralizadas” (Jiménez, Roncanio Flórez, y Ramírez Chaparro, 2007 p. 85) la gobernanza en **red** vincula la característica de las asociaciones como estructuras sociales de cooperación propias de la comunidad cívica (Putnam 1993). Robusteciendo este elemento en la medida que agrega la relación con el Estado, un actor determinante en la dirección de la sociedad. Así pues, las características propuestas por Rhodes (2005). Permiten identificar las organizaciones cívicas que habitan en una comunidad, posibilitan observar las relaciones entre ellas y el Estado; y a su vez favorecen la comprensión de los procedimientos interdependientes que aseguran su cohesión e incentivan en los ciudadanos hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público.

**1.6 TENDIENDO PUENTES ENTRE CONCEPTOS:** Con base en los planteamientos anteriores, es notorio mencionar que la confianza, las redes y el cumplimiento de normas se configuran como los elementos transversales en los conceptos desarrollados, convirtiéndose en los principales puentes que permiten la construcción de una comunidad cívica a partir del capital social, la Cultura Ciudadana y la gobernanza. En palabras de Putnam “las normas y redes cívicas estimulan la confianza social porque reducen los motivos para desertar y la incertidumbre, además proporcionan modelos de cooperación” (Putnam, 1993, p. 225).

En esta medida, se vislumbra, que en la construcción de una comunidad cívica existe una relación de interdependencia entre los tres conceptos desarrollados. Para ilustrar, la confianza propia del capital social entre los miembros de una comunidad reduce el costo de las transacciones y el oportunismo, lo cual genera

incentivos para participar y cooperar en el cumplimiento voluntario de las normas, lo que, en otras palabras, robustece la Cultura Ciudadana. Lo anterior, reduce la incertidumbre en el comportamiento, vigorizando la reciprocidad en la vida asociativa y las interacciones entre los miembros de las redes de gobernanza. Esta dinámica evidencia que los términos tienden a reforzarse y acumularse contribuyendo a la construcción idónea de una comunidad cívica (Putnam, 1993)<sup>20</sup>. En consecuencia, es posible aseverar que dentro de la definición de capital social planteada por Putnam (1993) como “aquellos elementos de la organización social como redes, normas y confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo” (p. 67), la gobernanza por redes y la Cultura Ciudadana pasan a convertirse en componentes del término. Lo cual indica que, junto al capital social, se erigen como elementos indispensables y transversales en la construcción de la comunidad cívica.

## 2. CAPITULO II

### UNA MIRADA AL CASO DEL MUNICIPIO DE CÁQUEZA CUNDINAMARCA.

**2.1 UBICACIÓN Y DINÁMICA DEMOGRÁFICA:** El municipio de Cáqueza como capital de la Provincia de Oriente<sup>21</sup>, se encuentra ubicado en la parte inferior de una ladera sobre la cordillera oriental, en el departamento de Cundinamarca. Al situarse en la zona central de la región<sup>22</sup> sus límites se extienden a seis municipios: Ubaque, Fomeque, Chipaque, Quetame, Une y Fosca; con quienes mantiene relaciones de intercambio económico, cultural y social (Alcaldía Municipal, 2012). Análogamente, es notable destacar que su emplazamiento se enmarca en dos vías principales que lo conectan a 39 km con la capital de la República, y a 46 km con la del Meta; de un

---

<sup>20</sup> Para comprender mejor las relaciones planteadas, ver Anexo 3.

<sup>21</sup>La región o Provincia de Oriente es una de las 15 subdivisiones administrativas del departamento de Cundinamarca. Es la tercera provincia en extensión territorial y representa el 9,5% del área total del departamento, está conformada por 10 municipios, a saber, Cáqueza (capital), Chipaque, Choachí, Fomeque, Fosca, Guayabetal, Gutierrez, Quetame, Ubaque y Une. **Fuente especificada no válida.**

<sup>22</sup> Anexo 4, Mapa geográfico y político municipio de Cáqueza Cundinamarca.

lado, la antigua vía al llano que atraviesa el territorio occidente-oriente; y por otro, “la nueva vía Bogotá-Villavicencio que lindera al río Cáqueza y se une a la perimetral 4G, aún en construcción” (Londoño, 2016, p. 30).

Su nombre como municipio, traduce del lenguaje chibcha “cercado o región sin bosque”, y en 2016 acoge a 17.129 habitantes, de acuerdo a las proyecciones dispuestas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (Alcaldía Municipal, 2015). Conviene destacar, que su casco urbano se compone de diez barrios donde habitan 7.389 personas, en contraste con el área rural, donde residen 9.740 (Alcaldía Municipal, 2015). Sin embargo, en la última década, la dinámica poblacional del municipio se ha caracterizado por un aumento progresivo del 13.74% de migrantes a la zona urbana, lo que obedece a motivaciones educativas y laborales, pues Cáqueza es el municipio más activo social y económicamente de los que conforman la región (Secretaría de desarrollo social y económico, Alcaldía de Caqueza, 2015).

Del mismo modo es imperativo subrayar que, en cuanto a la distribución de grupos etarios, la mayoría de la población asentada en el municipio la integran los jóvenes y adultos. Considerando que los primeros representan el 19.21% de la población y los segundos ocupan el 36,55%, por tanto, en conjunto, ambos grupos representan el 55,76% del total de habitantes.

**2.2 DINÁMICAS ECONÓMICAS DEL MUNICIPIO:** Al ubicarse a 1.746 MSNM y contar con una temperatura promedio de 20°C, el municipio ostenta la vocación agropecuaria minifundista como principal actividad económica, lo que le ha permitido afianzarse como el mayor productor agrícola de la Provincia de Oriente (Londoño, 2016). Sus principales cultivos son la cebolla, papa, tomate, sagú, habichuela, frijol y maíz, cuya producción le permite cumplir “la función de abastecedor de hortalizas para el mercado de la Capital de la República y Villavicencio” (Alcaldía Municipal, 2012, p. 12). Asimismo, se caracteriza por la explotación pecuaria casera de porcinos y bovinos “que abastece no sólo el

mercado local, sino que aporta una buena cuota regional, con un promedio de producción mensual alto.” (Alcaldía Municipal, 2012, p. 12).

Por otro lado, en el municipio se despliegan actividades económicas alternas, que ocupan a los habitantes de la zona urbana y favorecen el cubrimiento de sus necesidades básicas. En este sentido, de acuerdo a la Encuesta Multipropósito para Bogotá, (EMB) (2014), “el 28.9% de los ocupados del casco urbano trabaja en el sector de comercio formal, secundado por el sector de prestación de servicios que representa el 27,2% de la población y finalmente, el sector de transporte que ocupa al 12,5 %” (p. 2). A pesar de ello, Cáqueza presenta una tasa de trabajo informal alto, relacionado a la proliferación de vendedores ambulantes, desprovistos de algún tipo de control por parte de las autoridades (Observatorio de desarrollo económico, 2015). Como resultado, éste sector crea traumatismos en la funcionalidad del esquema urbano, convirtiéndose en “un constante obstáculo en la movilización de peatones y automóviles, generando inseguridad, desaseo, competencia desigual con los vendedores formales y violación del espacio público.” (Alcaldía Municipal , 2011, p.53).

## **2.3 TRAYECTORIA CÍVICA DE LA COMUNIDAD CAQUECEÑA.**

### **2.3.1 ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL.**

**BREVE CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO:** Con una marcada tradición conservadora, la cultura del municipio se ha visto permeada por un legado de costumbres campesinas, la vinculación de la mayor parte de la ciudadanía al pensamiento político de derecha y la presencia de la religión católica que ha custodiado el municipio desde su creación. Su fundación data del 23 de octubre de 1600 por el Oidor Luis Enriquez, noble, político y ferviente religioso español, quien a partir de la construcción de una iglesia católica erigió los cimientos del poblado de Cáqueza (Alcaldía Municipal, 2015). De ahí que la devoción religiosa se manifestara de formas diversas y en esencia a través de la construcción de templos, lo que llegó a

su cúspide en 1936, con la edificación de la monumental parroquia: “La Inmaculada concepción” catalogada en noviembre de 2016 como Catedral Menor (Alcaldía Municipal , 2015).

Asimismo, su historia política se ha relacionado a la afiliación partidista conservadora, que se vislumbró con ahínco en la época del bipartidismo, pues como cabecera de Oriente fue una de las principales abanderadas de esta ideología política. Sin embargo, es notable destacar que con el paso del tiempo se ha comenzado a disipar la presencia de este partido en el municipio, ya que en los últimos quince años sus representantes no han ocupado el despacho del alcalde, aunque mantienen su presencia en el concejo municipal.

Si bien, conviene destacar que, a pesar de ello la ideología política de derecha ha sido una constante, pues en este lapso de tiempo, las alcaldías de Cáqueza han provenido de partidos que representan el espectro político de “centro-derecha”, ellos son: Equipo Colombia (2004-2007), Movimiento alas equipo Colombia, (2008-2011), coalición partido Cambio Radical y partido de la U (2012- 2015) y finalmente Centro Democrático (2016-2019) (Registraduría Nacional, 2016).

**RASGOS DEL PANORAMA DE CONFIANZA EN EL MUNICIPIO:** En los últimos años el marco de la confianza ciudadana, ha sufrido vicisitudes en relación a los actores externos que no conforman los círculos íntimos de los habitantes. Así pues, es imperativo indicar que durante la década de los noventa y principios de los años dos mil, el municipio soportó la presencia del frente 51 de las FARC, que se caracterizó por las continuas amenazas de toma de la población y la incesante instalación de retenes ilegales conocidos como “pescas milagrosas”, en la vía que lo comunica con Bogotá (El Tiempo, 1998).

En este sentido, aunque el municipio no sufrió ataques directos, la mayor parte de su población vivió en continua intimidación, asumiendo un patrón de desconfianza e inseguridad hacia las instituciones y de igual forma, hacia algunos miembros de su comunidad (Vásquez, 2002). Análogamente, en el marco del conflicto armado,

durante los últimos dieciocho años, Cáqueza, por su cercanía a Bogotá, se ha convertido en receptor de población desplazada, proveniente de diversas partes del país. (Vásquez, 2002).

Por otra parte, en el escenario de las relaciones entre la población y la administración pública, en el periodo 2012-2015 se presentaron tensiones entre los habitantes, la Alcaldía y el Concejo debido a irregulares en la gestión (Peña, 2013). Ello deslegitimó las acciones de los funcionarios, a tal punto que la confianza se dispó, por lo que algunos ciudadanos demandaban “que las personas de estos cargos no eran aptas para desempeñarlos” (Peña, 2013, p. 46). En consecuencia, se presentaron iniciativas para derrocar al alcalde mediante la recopilación de firmas en el municipio (Peña, 2013).

### **2.3.2 RASGOS DE CULTURA CIUDADANA EN CÁQUEZA.**

**CULTURA POLÍTICA:** La cultura política en su vertiente de concurrencia electoral, se vincula en el municipio a la tradición del ejercicio democrático que conserva la población mayor y a la fidelidad partidista de algunos habitantes. Así pues, en las elecciones generales del municipio, la concurrencia electoral se ha mantenido constante, sirva de ejemplo las tres últimas elecciones, donde aproximadamente entre 8.500 y 9.100 de 14.340 de potencial de sufragantes han participado en estas jornadas, lo cual representa en general un 63% de participación (Registraduría Nacional, 2016).

No obstante, en el marco de la coyuntura política colombiana, el dos de octubre de 2016 se efectuó un mecanismo de refrendación por medio del plebiscito, que invitaba a los ciudadanos a expresar su apoyo o no al “acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” entre el gobierno y las FARC. La consecuencia a esta votación atípica, que tenía como motivación principal el interés por los asuntos públicos, reforzado por el deber cívico, fue una participación total del 38,53%, de acuerdo a la Registraduría Nacional

(2016), es decir, 5.525 ciudadanos de 14.339 habilitados, ejercieron su derecho al voto durante la jornada.

**CULTURA DE LA LEGALIDAD:** Como cabecera municipal de la Provincia de Oriente, el municipio se ha convertido en el punto estratégico del circuito judicial de la región y el Comando de Distrito de la Policía Nacional, que dirige y secunda la estación municipal de la policía (Alcaldía Municipal, 2015). En este sentido, de acuerdo al diagnóstico realizado por la alcaldía, en detrimento del plan de desarrollo municipal para el periodo 2016-2019, los principales problemas de convivencia que alberga el municipio son: la violencia intrafamiliar, lesiones personales ocasionadas por riñas y los accidentes de tránsito, fundamentados esencialmente en el permanente incumplimiento de las normas (Alcaldía Municipal, 2015). Por otro lado, en la documentación del municipio no se presenta información alguna sobre el cumplimiento voluntario de normas y leyes por parte de la ciudadanía.

Cabe destacar que en el periodo 2012-2015, la administración municipal, contempló el desarrollo de un “proyecto de Cultura Ciudadana fundamentado en acciones pedagógicas que formaran al ciudadano en el respeto por el espacio público y la norma” (Alcaldía Municipal, 2012, p. 105). No obstante, su exiguo despliegue generó ínfimos resultados que terminaron desvaneciéndose. Por su parte, el presente plan de desarrollo “Por una Gestión Diferente” (2016-2019) no formula algún programa vinculado a este tema, aunque tiene como meta gestionar proyectos<sup>23</sup> que podrían contribuir de manera segmentada al fortalecimiento de la Cultura Ciudadana.

**2.3.3 GOBERNANZA, GRUPOS CÍVICOS Y VIDA ASOCIATIVA:** Aunque no se encontró un censo sobre la resonancia de la vida asociativa en Cáqueza, el diagnóstico del plan de desarrollo municipal para el periodo 2016-2019, hace referencia a algunos de los grupos, asociaciones, juntas y organizaciones activas en el municipio cuya relación con la alcaldía se hace explícita. En este sentido, el

---

<sup>23</sup> Algunos de estos proyectos (Alcaldía Municipal , 2015) son: los programas para la construcción de paz y convivencia familiar (p. 27), el proyecto de fomentar la cultura de participación ciudadana (p. 31), la meta de incentivar la cultura ambiental (p. 60) entre otras acciones.



documento enuncia “(40) Juntas de Acción Comunal como medio de interlocución con el gobierno municipal, (1) Asociación comunal de Juntas y (1) Junta de Vivienda Comunitaria” (Alcaldía Municipal , 2015, p. 51). Asimismo, en 2012 se creó el “Comité Transicional de Justicia y Reparación de Víctimas en Cáqueza” (Alcaldía Municipal , 2015, p. 52-53).

Por otro lado, en cuanto organizaciones y grupos que no están vinculados al ámbito político, en el diagnóstico del municipio sobresale la sociabilidad en los escenarios cultural y deportivo. Así pues, en el marco de la cultura “se cuenta con 8 grupos consolidados<sup>24</sup>” (Alcaldía Municipal , 2015, p. 56). Por su parte, en el sector de recreación y deporte el documento señala 10 escuelas y un grupo por cada una, para población joven en diversos deportes<sup>25</sup>.

Finalmente, la presencia de empresas privadas en el municipio se vincula en su mayoría al sector del transporte y la construcción. Por un lado, la principal empresa presente en el municipio es la Concesionaria Vial de los Andes S.A.S (Coviandes S.A.S). No obstante, debido a las obras viales adelantadas en la doble calzada Bogotá-Villavicencio y la perimetral 4G, se registra un aumento de consorcios y empresas viales<sup>26</sup>. Por otro lado, las empresas de transporte predominantes<sup>27</sup> se encargan de movilizar a los habitantes hacia las veredas, municipios aledaños y las ciudades principales. Cabe mencionar que todas estas empresas pertenecen a ciudadanos que habitan el territorio y hacen parte de las principales fuentes de empleo en la cabecera municipal.

---

<sup>24</sup> Estos grupos son: “danzas (juvenil, infantil y adultos), el semillero de música tradicional infantil y juvenil, la escuela de acordeón y la banda sinfónica del municipio” (Alcaldía Municipal, 2015, p. 56).

<sup>25</sup> Estos son: baloncesto, taekwondo, futsal, ajedrez, atletismo, fútbol, tenis de mesa, voleibol, gimnasia, patinaje y natación” (Alcaldía Municipal, 2015, p. 63).

<sup>26</sup> Entre las principales empresas privadas destacan, Nortúnel, Consorcio Dragado Conca, Yiber Arisa, Gisaico S.A y Demovicol quienes emplean la mayor parte de habitantes que laboran en este sector

<sup>27</sup> Cootranscáqueza, Transoriente, Glasmotor y cootranscolor, son las cuatro empresas de transporte más importantes en el municipio

### **3. CAPITULO III**

## **DISEÑO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS**

El presente capítulo se compone de dos apartados, el primero de ellos, expone la metodología empleada en la investigación, mientras que el segundo aborda el análisis y la interpretación de los resultados. En este sentido, el diseño metodológico desarrolla un enfoque mixto que combina métodos cuantitativos y cualitativos, a fin de explorar e indagar sobre el panorama del capital social, la Cultura Ciudadana y la gobernanza en el contexto territorial específico de Cáqueza Cundinamarca.

Por otro lado, a partir de la información obtenida, el segundo apartado describe la comprensión básica de las relaciones entre los conceptos transversales del trabajo, demarcados en la pregunta de investigación: ¿Cuál es la relación entre capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza en el municipio de Cáqueza; y de qué manera estos elementos inciden en la construcción de la comunidad cívica? Por tanto, se analizará el capital social fundado en la confianza, la Cultura Ciudadana en su dimensión sociocultural, es decir, en la cultura de la legalidad y la cultura política, y, se efectuará la comprensión general de la gobernanza del territorio en su dimensión socio-céntrica de redes. Para terminar con el análisis, se presenta una serie de observaciones y reflexiones sobre la articulación de estos tres conceptos en la configuración de la comunidad cívica del municipio.

#### **3.1 DISEÑO METODOLÓGICO.**

Al tratarse de un estudio de caso en un municipio con exiguo acercamiento a estos temas, la investigación busca perfilar el primer horizonte general del territorio y levantar fuentes de evidencia para interpretarlo. Éste es, por tanto, un caso simple<sup>28</sup> que concede el primer acercamiento y reconocimiento de los rasgos destacados del estudio de caso en la confianza, el cumplimiento de normas y las redes de gobernanza.

---

<sup>28</sup> En la tipología de Flyvbjerg Bent (2004), el tipo simple, estudia un solo caso, que busca cubrir en profundidad el fenómeno estudiado en su contexto real y basado en múltiples fuentes de evidencia, tiene como fin diagnosticar, evaluar o explicar

**TÉCNICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS:** El trabajo se realizó con base en un enfoque de investigación integrada multimodal o enfoque mixto, donde se efectuaron métodos cualitativos y cuantitativos. Así pues, en el marco cuantitativo se diseñó y aplicó una encuesta en el casco urbano del municipio, por su parte, los instrumentos cualitativos se emplearon en entrevistas semiestructuradas. Sumado al análisis documental, estas técnicas fueron usadas en el procesamiento y análisis de datos, pues, a través de la triangulación de información, se desarrolló la interpretación integral sobre los tres ejes de investigación explorados en el municipio (Capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza).

**ANÁLISIS DOCUMENTAL:** A través de fuentes secundarias de información, se recolectaron datos que concedieron el acercamiento preliminar al panorama sobre capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza de Cáqueza. En este sentido, se examinaron documentos como el diagnóstico para el Plan de Desarrollo Municipal de las administraciones 2012 y 2016, los Planes de Desarrollo Municipal (2008-2011), (2012-2015) y (2016-2019), informes provenientes de la gobernación de Cundinamarca y el Observatorio de Desarrollo Económico Distrital, documentos de la secretaria de desarrollo municipal, la página oficial del municipio, investigaciones académicas y literatura teórica sobre los temas de análisis.

**ENCUESTA:** Con base en las consideraciones teóricas abordadas, se diseñó un formulario con preguntas cerradas de opción múltiple y escalas tipo Likert que se aplicó de manera aleatoria a una muestra de 135 personas en el casco urbano del municipio, en el anexo 6 se presenta el formato creado. Las preguntas de este cuestionario fueron extraídas de encuestas públicas, en específico, Barcas (2011), Latinobarómetro (2013), Encuesta Mundial de Valores (2012) y la Encuesta Bienal de Culturas (2013) y (2015). Allí, se abordaron cuatro dimensiones: aspectos sociodemográficos, Cultura Ciudadana, capital social y gobernanza, cada una con sus respectivo sustento teórico y variables de análisis, lo que en el anexo 5 se presenta de manera detallada.

**ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS:** Las entrevistas semiestructuradas se aplicaron a los actores relevantes para la investigación, a saber: el párroco del

municipio, el intendente jefe de la policía y una líder comunitaria. Estas tuvieron como fin obtener la comprensión y visión de los actores sobre el papel de las instituciones en las dinámicas de confianza ciudadana, el cumplimiento de normas y las redes de sociabilidad. Asimismo, buscaron ampliar y corroborar la información obtenida en el marco de las encuestas. Aunque, se diseñaron guiones diferentes, las entrevistas se fundamentaron en los tres ejes que guiaron la investigación (ver anexo 7).

### 3.2 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

En el marco de esta sección, se presentarán los resultados más relevantes para los fines de este trabajo, que se expondrán y analizarán dentro de los tres conceptos abordados a lo largo de la investigación: Capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza. Así pues, la interpretación de los datos se efectuará a partir de las tendencias encontradas, las profundizaciones de los actores principales y las observaciones efectuadas a lo largo del trabajo de campo, todo ello dilucidado a la luz de la teoría desarrollada en el primer capítulo.

**3.2.1 CAPITAL SOCIAL:** A partir de las concepciones expuestas en el apartado teórico sobre Capital social, el enfoque culturalista y los postulados de Putnam (1993), facultan a la **confianza** como referente de análisis del concepto. En este sentido, conforme a Sudarsky (2001) este valor se despliega en dos escenarios: de un lado el institucional y por otro el interpersonal<sup>29</sup>. En ambos, la confianza como predicción de la conducta de un actor independiente puede catalogarse en términos de Bernard Williams (2000) como confianza “espesa”, “indirecta” o “social”, concepción también denominada por Jane Mansbridge (1999) “confianza altruista”.

**CONFIANZA INSTITUCIONAL:** En relación a la confianza institucional, los resultados de la encuesta ilustran que los habitantes tienden a confiar más en las instituciones que sostienen contacto directo y constante con la ciudadanía, frente a las que ofrecen relaciones indirectas y ocasionales. En este sentido, la principal

---

<sup>29</sup> Ver marco conceptual, página 20.

institución que ostenta un promedio alto de confianza<sup>30</sup> es la Iglesia con 82%, secundada por la Alcaldía 56% y los bancos 52%. A estas instituciones, las siguen la policía y la fiscalía, ambas con 50% de confiabilidad. Por su parte, las instituciones con índices más bajos son encabezadas por la Personería, cuya confianza alcanza en promedio el 40%, la Contraloría 37%, el Concejo Municipal 35%, la Procuraduría 34% y finalmente los partidos políticos, que obtuvieron tan solo el 16% de confianza ciudadana.

**Tabla 1 Confianza En Las Instituciones.**

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES	Mucha	Algo	Poca	Ninguna	NS/NR
Confianza en la Iglesia	56%	26%	10%	7%	1%
Confianza en la Alcaldía	15%	40%	36%	8%	1%
Confianza en los Bancos	16%	36%	30%	14%	4%
Confianza en la Fiscalía	13%	37%	31%	15%	4%
Confianza en la Policía	15%	35%	37%	12%	1%
Confianza en la Personería	13%	27%	33%	22%	4%
Confianza en Contraloría	10%	27%	34%	22%	7%
Confianza en el Concejo Municipal	7%	28%	39%	23%	3%
Confianza en Procuraduría	9%	25%	39%	21%	6%
Confianza en los Partidos Políticos	1%	15%	49%	31%	4%

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, a partir de los datos expuestos en la tabla 1, es notorio aseverar que el tipo de confianza imperante de los ciudadanos hacia las instituciones del municipio es indirecta, relacionada con la poca presencia de algunas en la vida cotidiana de los ciudadanos y la alta incertidumbre que ellos detentan en la predicción de su conducta. Por tanto, la elevada confianza en la iglesia, no solo demuestra la ferviente tradición católica de los habitantes, sino su vigorosa presencia en la vida cívica; en palabras del párroco Pablo Tovar “es una iglesia que se hace presente en la realidad del municipio, tanto en lo rural como en lo urbano (...) la iglesia está en contacto permanente con la gente, no abandonamos a las personas o a los grupos” (Tovar, Entrevista1, 2016). Del mismo modo, su conducta presenta un patrón predecible para los habitantes, vinculado a la tradicional atención

<sup>30</sup> El promedio de confianza se obtuvo a partir de la adición de las opciones mucha y algo, presentadas en la tabla 1.

y acogida que a través de los años han recibido por parte de la institución. De acuerdo al párroco; “la gente sabe qué hacemos un trabajo constante (...) de tal manera que siempre acompañamos a las personas desde la casa cural, en lo litúrgico, desde lo social y desde aquí también nos vamos a las veredas”. (Tovar, Entrevista1, 2016).

Por otro lado, la alcaldía y los bancos que ostentan valores medios de confianza y en promedio una percepción del 44% entre poca y nada confiabilidad, han mantenido relaciones transitorias de contacto limitado con la comunidad que fluctúan a lo largo de los años. De ahí que la administración municipal, deba lidiar con la memoria de los ciudadanos frente a los inconvenientes que presentó su predecesora. No obstante, a pesar de su gestión, aún no logra aumentar la confianza de los ciudadanos, debido a su corto periodo de funcionamiento, el reducido acercamiento que tiene con la población y a un patrón de conducta aún incierto.

Ahora bien, las instituciones que mantienen relaciones exiguas con la ciudadanía son las que presentan los mayores niveles de desconfianza<sup>31</sup>. En este sentido, los partidos políticos encabezan este grupo con el 80% de los encuestados que manifestaron confiar poco o nada, secundado por el Concejo Municipal con el 62%, la Procuraduría 60%, la Controlaría 56% y la Personería que alcanzó en promedio un 55%. Ello se debe, a la memoria institucional de la ciudadanía caracterizada por desconocer las funciones y especialidades de estas instituciones, sumado, en términos de Aguilar (2009) a las asimetrías de información. Lo anterior, se desarrolla gracias a la insuficiencia de los canales de comunicación que informan poco a los ciudadanos de las acciones adelantadas por estas instituciones.

**CONFIANZA INTERPERSONAL:** Retomando a Putnam (2003) la confianza interpersonal se considera un reflejo del capital social pues “facilita la cooperación y reduce el costo de las transacciones sociales, lubricando la vida social” (p. 116).

---

<sup>31</sup> El promedio se obtuvo a partir de la adición de las opciones poca o ninguna, presentadas en la tabla 1.

En consonancia, Sudarsky (2001) comprende este tipo de confianza, como el escenario que permite vislumbrar los vínculos establecidos entre los miembros de la comunidad y la presencia de este recurso en sus relaciones. Por consiguiente, la información expuesta en la tabla 2, permite denotar que los ciudadanos del municipio presentan un patrón de confianza espesa enfocado en el círculo familiar, no obstante, ante la incertidumbre que genera la interacción con extraños y desconocidos, se manifiesta un nivel elevado de confianza indirecta que se traduce en actitudes de aprensión. Como muestra, el promedio de confianza que ostenta la familia es de 90% y a medida que disminuye la proximidad a este grupo, ésta se hace notoriamente más escasa. Lo anterior se ilustra en la confianza a los amigos 27%, la gente que conocen personalmente 22% y los vecinos 11%.

**Tabla 2. Confianza Interpersonal.**

CONFIANZA INTERPERSONAL	CONFÍA	CONFÍA POCO	NO CONFÍA	NO SABE/NO RESPONDE
Familia	90%	8%	1%	1%
Amigos	27%	57%	14%	2%
Gente que conoce personalmente	22%	58%	19%	1%
Vecinos	11%	56%	30%	2%
Gente de otra religión	4%	46%	47%	4%
Gente de otros municipios	1%	50%	44%	4%
Gente de otras ciudades	1%	39%	54%	6%
Gente que conoce por primera vez	0%	27%	70%	3%

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, de acuerdo a los datos arrojados por la encuesta, los habitantes de la Capital de Oriente, receptora de visitantes y extranjeros, no difieren en desconfiar de quienes provienen de otros municipios y ciudades, pues en promedio el 94% de encuestados confía poco o no confía en el primer grupo, y 93% en el segundo. Esta situación, se asocia al fenómeno del conflicto armado, el desplazamiento y la inseguridad, que afecta al municipio, afligiendo la confianza altruista de su capital social, en la medida que los ciudadanos tienden a percibir al desconocido como peligroso.

Por su parte, la desconfianza en gente de otra religión 93% y la que se conoce por primera vez 97%, se vincula a la tradición conservadora de los habitantes, donde

“la primera impresión es la que cuenta”<sup>32</sup>, si ésta no encaja en los patrones y el imaginario de “buena persona” que está implícito en la cultura de la población, la confianza disminuye. Como asevera el intendente jefe de la policía, José William Hernández “ven que hay alguien con su arete (...) y de una vez llaman (...) y lo estigmatizan que es consumidor o que viene de pronto hacer el daño o el hurto” (Hernández, Entrevista 2, 2016)

**VALORES CÍVICOS:** En los planteamientos teóricos expuestos por Fukuyama (1995) y Putnam (1993) además de la confianza, la formación de capital social incluye otros valores que determinan la manera en que se relacionan los ciudadanos y se configura la comunidad cívica. Así pues, en el contexto de Cáqueza, el gráfico 1 expone los resultados obtenidos.

**Gráfico 1. Valores Cívicos.**



Fuente: Elaboración propia

Los tres valores más importantes para la comunidad caqueceña son: Tolerancia y respeto por otras personas (28.32%), sentido de responsabilidad (27%) y fe religiosa (12.28%). En lo que respecta a la prevalencia del respeto y la tolerancia como lo

<sup>32</sup> Durante el trabajo de campo, esta expresión se manifestó de manera constante en los encuestados, quienes la señalaban causal de la confianza. (Anexo 9, punto 11.8)



valores más importantes para la sociedad, se hace visible una tenue y progresiva variación de la mentalidad ciudadana frente al reconocimiento de la diferencia, dentro de los nuevos escenarios de diversidad. En verbigracia, estos valores, no solo encuentran acogida en la población, sino que son promovidos por algunos de los actores principales; el párroco de la comunidad afirma que “son los valores más grandes para mejorar la convivencia de los caqueceños” (Tovar, Entrevista 1, 2016), y análogamente el intendente de la policía asegura que “el respeto y la tolerancia son los principales valores, saber qué yo soy un ser humano y que soy totalmente diferente a los demás (...) pero yo no debo estigmatizarlos porque es así como nuestra constitución y nuestras leyes lo permiten” (Hernández, Entrevista 2, 2016).

Por su parte, la responsabilidad y la fe religiosa se vinculan a la cultura tradicional del municipio. De un lado, la responsabilidad se orienta hacia el cumplimiento del deber, una característica propia de la cultura campesina de la región y la fe religiosa mantiene el legado que conserva el municipio desde su fundación. Llama la atención la poca importancia que los ciudadanos otorgan a la imaginación pues solo el 3.26% del total de encuestados la sitúan como un valor importante, esto manifiesta la rigidez, aceptación y conformismo de la comunidad frente al contexto que viven y las pocas posibilidades de transformarlo.

En síntesis, los indicadores analizados en el contexto específico del municipio de Cáqueza, evidencian que el capital social hallado es bajo, tendiendo a ínfimo. Ello es causado por los amplios niveles de confianza indirecta frente a las instituciones y la notoria e inquietante desconfianza en las relaciones interpersonales. Asimismo, las asimetrías de información, la violencia, inseguridad, rigidez de la tradición y la exigua reciprocidad entre ciudadanos, se configuran como los principales elementos que afectan el capital social, impidiendo el desarrollo idóneo de la confianza en la construcción de la comunidad cívica local.

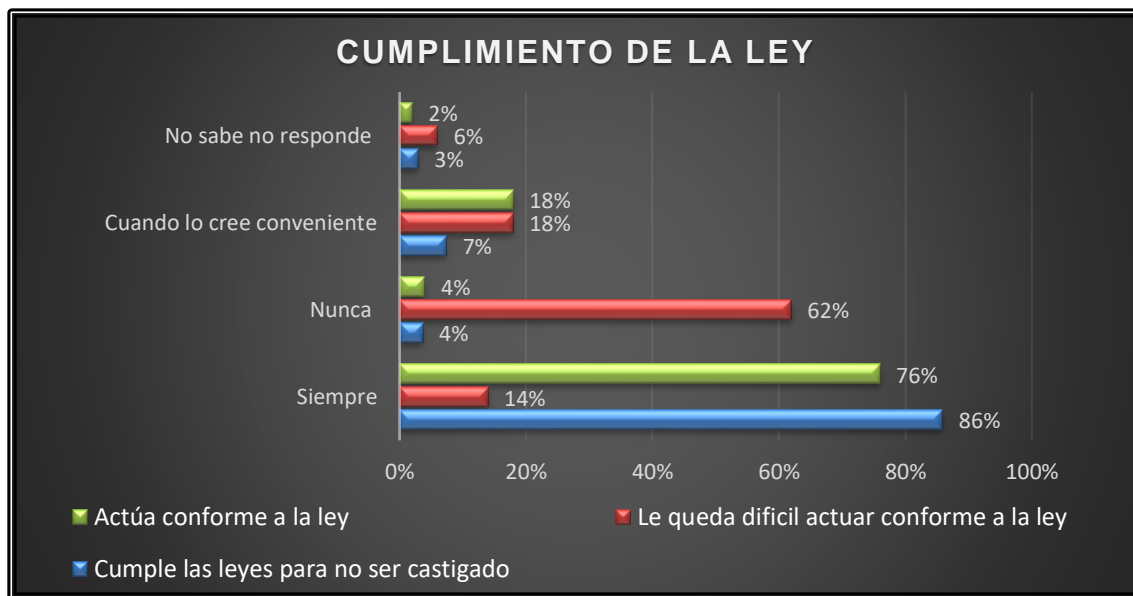
**3.2.2 CULTURA CIUDADANA:** En su dimensión sociocultural, la Cultura Ciudadana busca la regulación social a través de la cultura de la legalidad y la

cultura política. En este sentido, la primera dimensión, se vislumbra en el cumplimiento voluntario de normas, que, en términos de North (2006) se comprenden como instituciones formales e informales. A su vez, la cultura política se vincula a la concurrencia electoral fundamentada en el civismo y el interés por lo público (Putnam, 1993). De otro lado esta vertiente, se relaciona a las motivaciones y causas que movilizan a los ciudadanos a participar (Tocqueville, 1840) (Weber, 1920-1984).

### CULTURA DE LA LEGALIDAD

**INSTITUCIONES FORMALES:** Este indicador pretende identificar las percepciones de los ciudadanos frente a las leyes y su valor en la construcción de la comunidad cívica local. Cabe aclarar que las respuestas a estas preguntas pueden estar sesgadas por una “deseabilidad social, pues, aunque la gente responda que aprueba o no estos comportamientos, no quiere decir que en la práctica actúen de la misma manera” (Sudarsky, 2007, p. 209).

**Gráfico 2. Cumplimiento De La Ley.**



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el gráfico 2, la autopercepción en el cumplimiento de la ley presenta en promedio el 76%. Ahora bien, al cruzar estos datos con las respuestas

obtenidas en el punto “le queda difícil actuar conforme a la ley”, empleado como verificador de la pregunta (actúa conforme a la ley), se vislumbra que el 14% de los encuestados varió su respuesta, orientándose por la opción “cuando lo cree conveniente”. Lo anterior, pone de manifiesto ciertas actitudes de pragmatismo y utilitarismo de algunos ciudadanos frente al cumplimiento de la ley, pues es percibida, en lo que podría denominarse una doble moral, se habla de “que la gente quiere hacer sus propias leyes y eso es lo difícil aquí en Cáqueza (...) vivir la ley no es fácil, uno siempre la mira desde lo que le favorece” (Tovar, Entrevista 1, 2016).

Como resultado, se infiere que esta práctica es avalada por las redes semánticas tradicionales, pues en palabras del intendente jefe “el decir de la gente es: las normas están hechas para violarlas y como yo soy de Cáqueza y siempre lo he hecho, pues no cambio” (Hernández, Entrevista 2, 2016). Esta justificación para incumplir las normas, sustenta el hallazgo del 86% del total de encuestados que solo cumple la ley para no ser castigado. Por lo cual, se observa que la cultura de legalidad en el municipio se vincula a los caracteres de una comunidad no cívica, ya que la motivación para cumplir las normas no es la cooperación sino el castigo, y, por tanto, no son percibidas como medidas para mejorar la vida cívica sino como imposiciones, por lo que las autoridades terminan coaccionando su cumplimiento.

No obstante, es importante destacar que en la visión del Intendente jefe de la policía el cumplimiento de la ley:

“viene en aumento, ya se están acatando las normas (...) ya se le está inculcando a la gente como esa cultura y están empezando entender, y se viene haciendo un trabajo también muy importante con los niños (...) ha venido funcionando mucho la pedagogía con todo lo que son menores” (Hernández, Entrevista 2, 2016).

Sus afirmaciones permiten vislumbrar el ingrátido inicio de transformación cultural en la legalidad, que se está gestando en la comunidad, en esencia con la población más joven.

**INSTITUCIONES INFORMALES:** Retomando los postulados de North (2006), las instituciones como reglas de juego informales, corresponden “a las normas y convenciones sociales por grupos humanos que se sustentan en el sistema de

creencias y costumbres” (p. 80). En esta línea, dentro de la definición de Cultura Ciudadana, las tradiciones y reglas compartidas conducen a la convivencia urbana (Mockus, 1995). Por tanto, el indicador pretende identificar los comportamientos ciudadanos frente a estas normas y su contribución en la configuración de una comunidad cívica.

**Tabla 3. Normas De Convivencia (Instituciones Informales)**

Normas de Convivencia (Instituciones Informales)	Siempre	Frecuente	Nunca	NS/NR
Personas que parquean carros en los andenes	59%	33%	8%	0%
Vecinos que ponen música a un volumen muy alto o hacen mucho ruido	29%	54%	15%	2%
Borrachos que forman problemas	39%	53%	6%	2%
Peleas en las calles	22%	56%	16%	5%
Comerciantes de la zona que invaden el espacio público	42%	43%	12%	3%
Personas que dañan el mobiliario público	35%	43%	16%	6%

Fuente: Elaboración Propia

Como se observa en la tabla 3, los resultados obtenidos, evidencian un desolador panorama frente al cumplimiento de instituciones informales y la convivencia. El mayor problema se percibe en el ámbito de movilidad, donde en promedio el 92% de encuestados señala como principal factor, el parqueo de carros y motos en los andenes. Los causales de la situación son la violación de las normas de tránsito y el irrespeto del espacio público, las personas se justifican en afirmaciones como: "yo me parqueo y me hago acá porque yo soy de Cáqueza y siempre lo he hecho" (Hernández, Entrevista 2, 2016).

Asimismo, se identifican situaciones de irrespeto entre ciudadanos, en las que destacan los borrachos que causan problemas, valorado en promedio de 92%, entre siempre y frecuente, el alto ruido 83% y las peleas en las calles 78%. De igual modo, algunos ciudadanos advierten que además de estos escenarios de incivilidad, se presentan otros como: daños en el medio ambiente por basuras en las calles y la contaminación producto del ganado, caninos en abandono, indigencia, fleteo y deterioro de la malla vial.

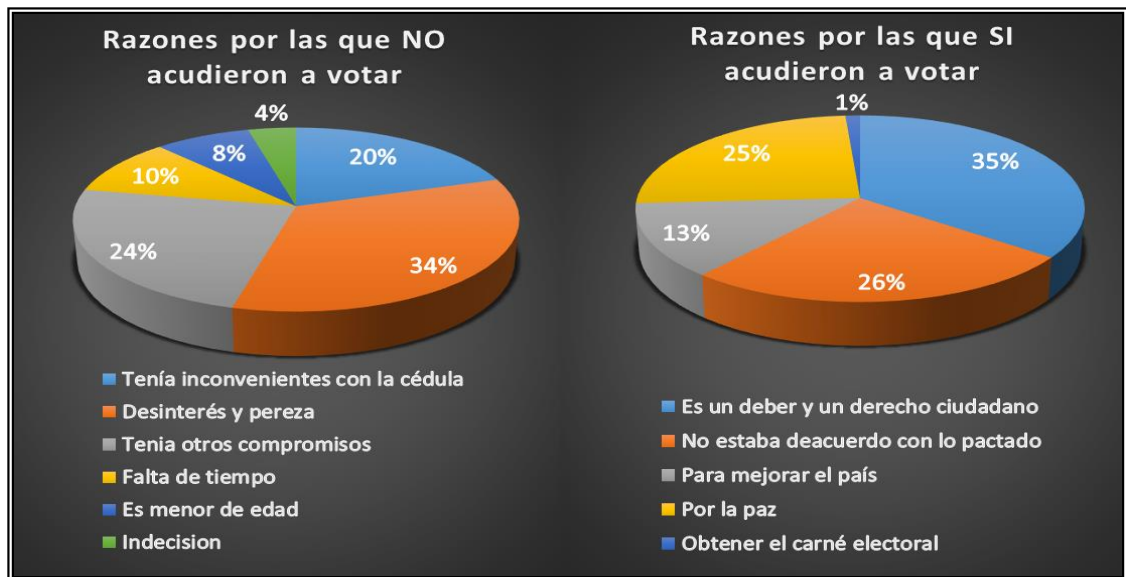
Por su parte, el párroco de la comunidad, considera que la problemática más grave frente a la convivencia es “la violencia intrafamiliar” (Tovar, Entrevista 1, 2016), esta apreciación es secundada por el intendente jefe quien adiciona la drogadicción y manifiesta su preocupación por “la falta de Cultura Ciudadana en Cáqueza” (Hernández, Entrevista 2, 2016). Finalmente, la invasión del espacio público por parte del comercio informal se mantiene como una constante en el municipio. En este sentido, el promedio de 85% de percepción problemática en este ámbito, indica que las acciones adelantadas por la administración son ineficientes e insuficientes para la solución del problema.

### **CULTURA POLÍTICA.**

**CONCURRENCIA ELECTORAL CÍVICA:** Putnam (1993) afirma que “una medida estándar de la participación política es la concurrencia electoral” (p.104). Sin embargo, este ejercicio debe estar desprovisto de influencias y por tanto debe fundarse en el interés por lo público para constituirse como rasgo distintivo de la comunidad cívica. De acuerdo al autor, es verosímil aseverar que independiente del compromiso cívico de los sufragantes en las comunidades no cívicas la concurrencia electoral no varíe con los años. En efecto, las tres últimas elecciones para la alcaldía de Cáqueza registraron un comportamiento electoral constante: 62,32% en 2007, 63,03% en 2011 y 63,70% en 2015, lo cual, vislumbra que las elecciones generales del municipio son susceptibles de influjo ideológico por tradición política y lealtad a los partidos.

No obstante, en el marco del interés por lo público, la concurrencia en el plebiscito para refrendar el acuerdo de paz en octubre de 2016, registró 38,53% de participación, 5.525 ciudadanos habilitados para votar de 14.339 ejercieron su derecho durante la jornada (Registraduría Nacional, 2016). Esta información, contrastada con el porcentaje de participación en últimas elecciones generales, revela una reducción del 25.17%, lo que indica una baja concurrencia electoral cívica de los ciudadanos frente temas públicos. Las razones por las que acudieron o no a votar, se exponen en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3. Razones por las que se Acudió o No a Votar en el Plebiscito del 2 de octubre.**



Fuente: Elaboración propia

El gráfico evidencia que las motivaciones para votar se basaron en el cumplimiento del deber como ciudadanos (35%) y el desacuerdo con lo pactado (26%). Es notorio mencionar que la opción del No fue la que obtuvo mayor votación en municipio con 62,90% del total de votos, lo que reflejó la desconfianza de los ciudadanos a extraños (guerrilleros), que no encajan en el imaginario de “buena persona” de la población y se consideran peligrosos, sumado al daño que han generado al territorio y su vínculo a la política, un ámbito con poca legitimidad (ver tabla 4). Por otro lado, los principales motivos por los que algunos votantes no participaron en la jornada son el desinterés y la pereza (34%) y otros compromisos (24%). Lo anterior refleja la indiferencia de la ciudadanía frente a los asuntos públicos, una característica adicional de la comunidad no cívica en perspectiva de Putnam (1993).

**MOTIVACIONES Y CAUSAS PARA PARTICIPAR:** Fundamentado en Alexis Tocqueville (1840) este indicador tiene como fin, explorar las causas que motivan a los ciudadanos a efectuar acciones que se materialicen en la participación. Así pues, la tabla 4, devela la sensibilidad de la población y su disposición a cooperar en causas ciudadanas (85%), ecológicas (84%), culturales (84%) y sociales (80%). Sin

embargo, las causas políticas carecen de apoyo ciudadano, pues en promedio no superan el 48%.

**Tabla 4. Disposición y Causas para Participar.**

DISPOSICIÓN Y CAUSAS PARA PARTICIPAR	MUY DISPUESTO	DISPUESTO	NADA DISPUESTO	NS/N.
Causa Ciudadana	26%	59%	12%	3%
Causa Ecológica	39%	45%	13%	3%
Causa Cultural	28%	56%	14%	1%
Causa Social	29%	51%	17%	3%
Causa Política	15%	28%	50%	7%

Fuente: Elaboración propia.

La anterior información arroja indicios positivos frente a la disposición que subyace en la ciudadanía para construir una comunidad cívica, es notorio destacar que los ciudadanos esperan oportunidades, promoción de iniciativas y respaldo público en estos temas por parte de la administración municipal.

En resumen, los hallazgos en las dos dimensiones de Cultura Ciudadana en el municipio, develan características de una comunidad no cívica, ya que el cumplimiento de normas se sustenta en el pragmatismo y la prevención del castigo, vinculado a la imposición de la ley por parte de las autoridades, dinámicas que aumentan la desconfianza y desincentivan la cooperación. Por otra parte, en el escenario de cultura política, el bajo nivel de participación ciudadana motivada por el civismo, refleja un rasgo adicional de comunidad no cívica: el desinterés por lo público (Putnam,1993). No obstante, las leves transformaciones en la cultura de la legalidad y la alta disposición de participar en causas ciudadanas, manifiestan los indicios de disposición que yacen en la comunidad para transitar hacia la progresión cívica.

**3.2.3 GOBERNANZA:** Con base en la comprensión del enfoque socio-céntrico de gobernanza, el gobierno por redes se erige como una forma de “coordinación horizontal entre los actores (organizaciones sociales, empresas privadas y Estado) en las que predominan las relaciones informales y descentralizadas” (Jiménez, Roncanio Flórez, & Ramírez Chaparro, 2007 p. 85). Así pues, Rhodes (2005) plantea que la gobernanza se caracteriza por cuatro elementos: interdependencia

entre las organizaciones, el grado significativo de autonomía respecto al Estado interacción permanente entre los miembros de la red, y, por último, la confianza y reglas de juego, (p. 108).

Teniendo en cuenta que “la sociabilidad cívica es un indicador clave en la resonancia de la vida asociativa” (Putnam, 1993, p. 112), es trascendente desatacar que el municipio presenta niveles bajos de asociatividad, ya que de acuerdo a los datos arrojados por la encuesta tan solo el 37,7% de los encuestados manifestaron ser miembros activos de alguna organización, lo que refleja el desinterés y la poca confianza que tienen los ciudadanos en sus propias capacidades para comprometerse con una causa. Cabe mencionar, que infortunadamente no existe un censo total de asociaciones en el territorio, por tanto, la precisión de los datos sobre el número de organizaciones está sujeta a un cálculo aproximado. Si bien, la profundidad de los hallazgos se expone en el punto 13.13 del anexo 9, la siguiente tabla sintetiza la información obtenida.

**Tabla 5. Organizaciones y Porcentaje de Asociatividad**

Tipo de Organización	Miembro Activo	Nº	Tipo de Organización	Miembro Activo	Nº
Religiosa	32%	10	Derechos Humanos	4%	2
Deportes	18%	8	Autoayuda	4%	4
Educativa	16%	10	Juvenil	6%	2
Sindicatos	4%	1	Voluntaria	11%	3
Partidos Políticos	3%	4	Culturales	9%	4
Ambiental	8%	6	Transporte	8%	5
Profesional	5%	2	Otras	1%	2

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, en el marco de las características propuestas por Rhodes (2005), *los rasgos de interdependencia entre las organizaciones y su grado de autonomía frente al Estado*, se encuentran sometidos a las relaciones que éstas sostengan con la institución pública. En efecto, si las organizaciones se encuentran vinculadas a los programas propuestos por la administración, su relación de interdependencia con otras organizaciones se hace visible y su autonomía se limita a la dirección que determine la alcaldía. De otro lado, si las organizaciones son producto de iniciativas, íntegramente ciudadanas, la relación de interdependencia con otros actores es baja



y su grado de autonomía alta, en palabras de una líder comunitaria, coordinadora de un grupo ambiental “por lo general las organizaciones de la gente son totalmente independientes de la alcaldía o las ONG y actúan con recursos propios (...) nuestro trabajo es independiente y en el momento no tiene grupos a fin” (Líder Comunitaria, Entrevista 3, 2016).

Lo anterior, evidencia que la gobernanza en el municipio conserva la preeminencia del Estado, como “actor predominante para definir objetivos” (Peters 1998), es decir se enmarca en el enfoque Estado-céntrico de J Pierre (2000). En esta medida, la alcaldía es quien mantiene el rol central de dirección de la sociedad y organiza la red de actores. La conformación de la red se encuentra en el mapeo general de gobernanza dispuesta en el anexo 10.

Ahora bien, *la interacción entre los miembros de la red*, se efectúa en dos escenarios: El primero, vinculado a la dirección que determina la alcaldía, con presencia de relaciones verticales; y el segundo, conexas a la orientación de grupos cívicos interesados en temas públicos con estructuras de relación horizontal. Cabe destacar que el tránsito de un escenario a otro, es complejo y oneroso, ya que los intereses de las organizaciones ciudadanas difieren de los lineamientos propuestos por la alcaldía, por tanto, se presentan desavenencias entre estos actores.

Por otra parte, frente *al rasgo de confianza y reglas de juego*, es notorio resaltar que estos factores varían dependiendo del grado de proximidad que las organizaciones mantengan con el actor principal de la red, en este caso, la administración municipal. Por un lado, si las organizaciones son cercanas, la confianza tiende a transitar de indirecta a social frente a la alcaldía, sin embargo, entre los grupos el tipo de confianza es indirecta. Esto debido, a la poca confinidad entre ellos, pues sus dinámicas son aisladas, a esto se agrega, la exigua presencia de Organizaciones No Gubernamentales y empresas privadas en el territorio, que apoyan respectivamente al 28% y 23.30% de los ciudadanos encuestados, por lo que la mayoría de grupos acaban relacionándose y dependiendo principalmente de la alcaldía. Por su parte, las reglas de juego dispuestas, son de carácter formal,

obedeciendo a los lineamientos de los programas propuestos en el Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019).

De otro lado, los grupos originados en iniciativas ciudadanas, mantienen relaciones inconsistentes con la administración. Aludiendo a las declaraciones de la líder comunitaria:

“la confianza es mínima, pues ellos lo ven a uno como un problema mas no como una solución, siempre que se refieren a nosotros, se trata con frases no muy agradables (...) la Alcaldía debe dar mayor participación y tener en cuenta las opiniones de personas que viven día a día esta situación y quieren aportar, pero no los dejan” (Líder Comunitaria, Entrevista 3, 2016).

En contraste con lo anterior, se vislumbra el reconocimiento y disposición de parte de estos actores para articularse con la administración municipal:

“es importante que la administración tenga aliados a la comunidad (...), formar equipos de trabajo que sean uno solo con el apoyo de ellos, pues para lograr objetivos concretos la comunidad no puede actuar sola, porque las herramientas las tienen los administradores”.

Esta información, denota la apertura ciudadana frente al enfoque de coaliciones de apoyo propuesto por Sabatier (1986) ya que, se busca la inclusión de los actores comunitarios como miembros de la red en la administración pública.

Por último, la confianza entre los miembros de las organizaciones ciudadanas es en términos de Bernard Williams (2000) “espesa” y las reglas de juego dilucidadas son de carácter informal, fundamentadas en la reciprocidad y la cooperación. Esto se infiere de la siguiente afirmación: “todos somos personas conocidas, vivimos en Cáqueza y tenemos confianza por nuestras relaciones de amistad, épocas de estudio y demás, todos cooperamos por el bien del pueblo, porque queremos que progrese” (Líder Comunitaria, Entrevista 3, 2016).

En resumen, la gobernanza vista a través de estos cuatro elementos descritos por Rhodes (2005) devela características que obstaculizan el desarrollo de la comunidad cívica, pues Cáqueza presenta niveles bajos de vida asociativa, sumados a la desarticulación y desavenencias entre los intereses de los actores que conforman la red. El municipio conserva el enfoque tradicional Estado-céntrico, ya que el actor principal es la alcaldía, por lo que la dirección de la sociedad recae en las dinámicas que de ella emanan. En este sentido, las redes vislumbradas se

definen de acuerdo a la proximidad de las organizaciones frente al actor principal. De un lado, si son cercanas a éste, las relaciones se caracterizan por estructuras verticales, confianza social y reglas de juego formales entre la organización y la alcaldía. No obstante, al presentarse aislamiento entre grupos, la confianza entre los mismos es indirecta. Por otro lado, si las organizaciones son alejadas de la alcaldía, se presenta confianza indirecta frente a este actor, aunque entre grupos se despliega confianza espesa y estructuras de relación horizontal.

### **3.2.3 LA RELACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL, LA CULTURA CIUDADANA Y GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO DE CÁQUEZA CUNDINAMARCA, BASES PARA EL TRANSITO A LA COMUNIDAD CÍVICA:**

Retomando las características de la comunidad cívica, en relación a los conceptos abordados en la investigación, conviene subrayar que el capital social incluye la confianza, la Cultura Ciudadana engloba la participación y el cumplimiento de normas, y, finalmente la gobernanza vincula las redes de asociaciones como estructuras sociales de cooperación. Por tanto, en la construcción de la comunidad cívica, los conceptos son interdependientes, se acumulan y refuerzan: a mayor confianza, es decir, Capital social, mayores incentivos para participar y cumplir voluntariamente las normas a través de la Cultura Ciudadana, lo que termina reforzando la vida asociativa en la cooperación y las redes de gobernanza.

A partir de estas consideraciones, es importante establecer que la relación de los conceptos en el municipio, es de correspondencia e interdependencia negativa ya que tienden a reforzarse y acumularse en rasgos de la comunidad no cívica. Esto es, la desconfianza interpersonal e institucional, que acumulan bajos nivel de capital social, el cual, fomenta el incumplimiento de la ley y el desinterés por los asuntos públicos, aumentando la ausencia de cultura ciudadana, que finalmente desarrolla bajos niveles de vida asociativa vinculados a redes desarticuladas de gobernanza.

Para ilustrar, la relación de los conceptos se despliega de la siguiente forma: la desconfianza interpersonal e institucional, reforzada por la violencia, la inseguridad y la rigidez de la tradición afectan directamente el capital social, ello, justifica el

pragmatismo en el incumplimiento de las normas (formales e informales) por parte de los ciudadanos ya que no tienen incentivos para cooperar por lo que carecen de interés por lo público. Como resultado de esta dinámica, se desarrolla poca asociatividad y participación ciudadana, por lo que la administración municipal es quien termina dirigiendo la sociabilidad. De modo que las redes de gobernanza giran en torno a este actor principal y sus objetivos para la sociedad, dinámica que termina excluyendo las pocas iniciativas cívicas que se despliegan en el territorio.

No obstante, las dinámicas actuales que presenta el municipio, evidencian leves indicios y disposición de transformación hacia una comunidad cívica. En esta medida, el progresivo cambio de la cultura de la legalidad y la pedagogía ciudadana, son potenciales para aumentar la Cultura Ciudadana y acumular confianza altruista que acrecienta el capital social. Del mismo modo, la disposición a trabajar en causas ciudadanas, sociales, ecológicas y culturales, posibilitan el aumento de la participación ciudadana, la vida asociativa y el robustecimiento de las redes de gobernanza, lo cual podría gestar las bases para construir comunidad cívica en el municipio.

### **3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.**

Establecer la base teórica de la investigación, permitió hallar la relación de interdependencia entre los conceptos abordados en la construcción de la comunidad cívica, a partir de tres elementos transversales: la confianza, las redes y el cumplimiento de normas. En esta medida, se concluye que, en la edificación de este tipo de comunidad, los tres elementos tienden a acumularse. De ahí que el capital social en su dimensión de confianza (institucional e interpersonal), genere incentivos en la participación y el cumplimiento voluntario de normas, lo que fortalece la Cultura Ciudadana. Lo anterior reduce el costo de las transacciones y el oportunismo, robusteciendo la cooperación en la asociatividad y las redes de gobernanza.

Del mismo modo, en la definición de capital social planteada por Putnam (1993) como “aquellos elementos de la organización social: redes, normas y confianza que

facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo” (p. 67), la Cultura Ciudadana y la gobernanza en red encuentran relación directa con el postulado, convirtiéndose en componentes de este. Lo anterior permite concluir que tanto la gobernanza como la Cultura Ciudadana, en sus dimensiones desarrolladas, componen el capital social y por tanto son esenciales para la construcción de una comunidad cívica.

Ahora bien, el estudio de caso concedió un punto de partida en la exploración y análisis de estas relaciones conceptuales en el municipio de Cáqueza Cundinamarca, lo cual permitió responder a la pregunta de investigación y falsear la hipótesis planteada. En este sentido se concluye que la relación de interdependencia de los términos capital social, Cultura Ciudadana y gobernanza en el municipio estudiado es negativa y tiende a acumularse en los rasgos de la comunidad no cívica. En definitiva, la confianza indirecta en las dimensiones interpersonal e institucional disminuyen el capital social, lo que permite a la ciudadanía justificar el pragmatismo en el cumplimiento de ley y la necesaria intervención de la autoridad para imponerla. Ello desincentiva a los ciudadanos a cumplir las normas, ya que se perciben como imposiciones, sumado al desinterés por los asuntos públicos, lo que genera vacíos en la Cultura Ciudadana. Como resultado de esta dinámica se desarrollan bajos niveles de vida asociativa y redes desarticuladas de gobernanza.

Así pues, al ser el primer estudio que vislumbra los rasgos del horizonte del municipio en capital social, se concluye que el nivel hallado es bajo. Causado por los amplios niveles de confianza indirecta frente a las instituciones y la alarmante desconfianza interpersonal. Sumado a ello, las asimetrías de información, la inseguridad y la rigidez de las tradiciones, contribuyen a diezmar este elemento en el municipio. Por otro lado, en el rastreo de la Cultura Ciudadana, se concluye que las características del territorio denotan rasgos de comunidad no cívica, pues el cumplimiento de las normas se sustenta en redes semánticas que fomentan el pragmatismo y propugnan por la imposición de la ley, asimismo se manifiesta el

desinterés en los asuntos públicos, registrado en la baja participación electoral en jornadas cimentadas en el civismo. Por último, en el ámbito de la gobernanza se concluye que los bajos niveles de la vida asociativa sumados a la desarticulación de los intereses de actores, debilitan este elemento, en la medida que la red se organiza de acuerdo a la proximidad de las organizaciones a la alcaldía, el actor principal, quien en últimas influye en el comportamiento de los miembros de la red, excluyendo a las iniciativas cívicas de base, lo que impide la configuración de la comunidad cívica en el territorio.

Finalmente, como recomendaciones en línea de gestión pública se contemplan: En primer lugar, la importancia y premura de situar el capital social, la Cultura Ciudadana y la gobernanza como temas centrales en la agenda pública del municipio de Cáqueza Cundinamarca. En segundo, se recomienda el respaldo público y la promoción de iniciativas en causas ciudadanas, ecológicas, culturales y sociales de los habitantes del municipio, pues se identifica su alta disposición a participar y conformar asociaciones en estos ámbitos.

En tercer lugar, se propone diseñar un enfoque de política pública de cultura ciudadana, cimentada en las coaliciones de apoyo propuestas por Sabatier (1986), pues se vislumbran iniciativas, organizaciones e intención de los líderes comunitarios de participar dinámicamente en la red de gobernanza dirigida por la alcaldía, esto puede potenciar la confianza en la institución y generar confianza altruista, produciendo capital social. Finalmente, se recomienda fortalecer las acciones pedagógicas en el cumplimiento de la ley y la promoción de los valores de respeto y tolerancia, mediante la articulación de los actores más importantes del municipio y el uso de sistemas semióticos fundados en el arte, ello como lección de la experiencia exitosa en la capital del país. Adicionalmente, este trabajo abre un espacio para próximas investigaciones, no solo en el municipio de Cáqueza, sino en los que conforman la Provincia de Oriente, pues el escenario presentado, visibiliza la necesidad de formular políticas públicas en la región cimentadas en el desarrollo de estos temas.

## BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, L. F. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa. Obtenido de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20implementacion%20de%20las%20politicas.pdf>

Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública* (tercera ed.). México D.F, México : Fondo de cultura económica.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (1995). *Formar ciudad, Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fé de Bogotá D. C (1995-1998)*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá. Obtenido de [http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad/1995\\_1998\\_FormarCiudad\\_a\\_Plan\\_Decreto295\\_1995.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/PlanesDesarrollo/FormarCiudad/1995_1998_FormarCiudad_a_Plan_Decreto295_1995.pdf)

Alcaldía Municipal . (2011). *Plan Integral único de atención a la población en situación de desplazamiento forzoso* . Cáqueza 2011.

Alcaldía Municipal . (2015). *Plan de Desarrollo Municipal de Cáqueza, 2016-2018, "Por una gestión diferente", Diagnóstico* . Cáqueza .

Alcaldía Municipal. (2012). *Departamento de Cundinamarca Alcaldía de Cáqueza, Diagnóstico, Cáqueza Sí tiene futuro 2012-2015*. Cáqueza.

Aldmon, G., & Verba, S. (1992). La cultura política. En *Diez textos básicos de Ciencia Política* (págs. 171-201). Ariel.

Arriagada, I. (2005). Panel 1: Aproximaciones conceptuales e implicaciones del enfoque del capital social N°31. *CEPAL, Seminarios y Conferencias* , (pág. 71). Santiago de Chile .

Arriagada, I. (Enero de 2010). Capital Social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. *Estudios Sociológicos ISSN 0185-4186*, 29.

Banco Mundial . (1992). *Governance and Development* . Washington : World Bank.

Bellah, R. N., Madsen , R., Sullivan , W., Swidler, A., & Tipton, S. (2007). *Habits of the heart: Individualism and commitment in American life*. Los Angeles, Estados Unidos : University of California Press.

Bernstein. (1990). *La Construcción Social del Discurso Pedagógico*. Bogotá.

- Bourdieu, P. (1986). The forms of Capital. En J. G. Richardson., *Handbook of theory and research for the sociology of education* (págs. 240-268). New York, Greenwood.
- Cáqueza, Concejo Municipal. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal de Cáqueza, Cundinamarca 2012-2015, "Cáqueza si tiene futuro"*. Cáqueza.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cuenca, A. M. (2001.). *Cultura Ciudadana, orcamiento participativo and the new citizenship in Bogotá and Porto Alegre. "A Tale of Two Cities."*. Porto Alegre.
- D. H., D. G., & A. C. (2013). *Las vicisitudes del capital social de Colombia*. Bogotá: Fundación Restrepo Barco .
- Departamento Nacional de Planeación . (2015). *Encuesta Mundial de Valores 1997-2012 Una mirada evolutiva de los resultados para Colombia* . Bogotá : Departamento Nacional de Planeación. .
- Eslava, J., & Torres, A. (2013). *Tejiendo el hilo de Ariadna: Laberintos de la legalidad y la interidad*. Bogotá: Cendex.
- Forero, C. (2001). Prólogo . En J. Sudarsky, *El Capital Social Colombiano* (págs. 12-16). Bogotá : Departamento Nacional de Planeación .
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press .
- Gáfaró, M. &. (2010). *Cultura y participación política en jóvenes universitarios javerianos: una mirada analítica desde jóvenes para jóvenes*. Bogotá: Universidad Javeriana. Obtenido de <http://www.javeriana.edu.co/documents/10179/73421/Proyecto+de+Investigacion+Cultura+Politica+JJP.pdf/8afe3b0e-70c2-4b65-a609-bf8691ee0105>
- Hernández, J. W. (21 de octubre de 2016). (A. Guevara, Entrevistador)
- Herzong, D. (1986). *Some questions for republicans*. Political Theory.
- Hirsch, H. N. (1986). *The Threnody of liberalism: Constitutional Liberty and the Renewal of Community* (Vol. 3). Political Theory.
- Jiménez, W. G., Roncanio Flórez, P., & Ramírez Chaparro, C. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*. Esuela superior de adminstración pública.
- Kluckhohn, C. (1952). *Culture: A critical review of concepts and definitions* *Papers. Peabody Museum of Archaeology & Ethnology*. Harvard University.



- Kooiman. (2000). *Modern Governance: New Government- Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (s.f.). *Modern* .
- Latinobarómetro 1995-2013. (2013). *Lat Contents*. Obtenido de Corporación Latinobarómetro, Europa 2015, Departamento D.: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- líder. (21 de octubre de 2016). (A. Guevara, Entrevistador)
- Lin, N. (2001). *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Londoño, A. M. (2016). *Cáqueza como polo de desarrollo administrativo agroindustrial para la región de oriente*. Bogotá. Obtenido de <http://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/571/1/1026578796-2016-1-AR.pdf>
- López Fernández , M., Alcázar Martín, F., & Romero Fernando, P. M. (2007). Una revisión del concepto y evolución del capital social. *Conocimiento, innovación y emprendedores: camino al futuro.*, 14.
- Mansbridge, J. (1999). Altruistic Trust. En M. E. Warren, *Democracy and Trust*. Londres : Cambridge: University Press .
- Martinez, A. C. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. C. Martinez, *la gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (ISBN: 84-7351-239-1 - NIPa: 329-05-020-X ed., pág. 206). Madrid , España : Instituto Nacional de Administración Pública (estudios de gobernanza) .
- Messner, D. (1997). *The Network Society* . Londres: Frank Cass.
- Meyer, G. F. (1964). *las culturas tradicionales y los cambios*. No. HM107 F6e.
- Millan, R., & Gordon , S. (Diciembre de 2004). Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Revista mexicana de sociología ISSN 0188-2503*, 66(4), 711-747. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032004000400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032004000400004&script=sci_arttext)
- Muñoz , J., & López , J. A. (2003). ¿Qué tanto de cultura y de ciudadanía hay en el programa cultura ciudadana? En E. c. Colombia., *Reflexiones sobre cultura ciudadana en Bogotá* (págs. 15-61). Bogotá: Observatorio de Cultura Ciudadana Urbana.
- Newton, K. (1997). *Social Capital and Democracy, American Behavioral Scientist*.
- Observatorio de Culturas . (2013). *Encuesta bienal de Culturas* . Obtenido de Encuesta Bienal de Culturas 2013:

[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/encuesta2013/Resultados\\_EBC2013.html](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/encuesta2013/Resultados_EBC2013.html)

Observatorio de Culturas . (2015). *Cultura recreación y deporte* . Obtenido de Encuesta bienal de clturas 2015:  
[http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/ENCUESTABIENAL2015/EBC2015\\_PRES.html](http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/ENCUESTABIENAL2015/EBC2015_PRES.html)

Observatorio de desarrollo económico. (2015). *Boletín Cabeceras*. Secretaria de Desarrollo Económico . Obtenido de  
<http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/BoletinCabecerasN01Caqueza.pdf>

OCDE. (2000). *Distributed public governance: agencies, authorities and goverment bodies* . París : OCDE .

Peña, G. L. (2013). *Acercando conocimientos para transformar realidades "caso de estudio Cáqueza"*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Peters, G. (1998). *Globalization. Insttutions and governance* . Florence: European University Institute, Jean Monnet Chair .

Pierre, J. (2000). *Debating Governance* . Londres : Oxford University Press.

Pierre, J. (Governance, Politcs and the State ). 2000. Hampshire: Macmillan .

PNUD . (1997). *Reconceptualising Governance* . Nueva York: United Nations Development Programme .

Putnam, R. D. (1993). *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Venezuela : Galae.

Putnam, R. D. (2003). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona, España : Nueva galaxia gutemberg.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (28 de Octubre de 2007). *Elecciones de autoridades locales 2007, Cáqueza Cundinamarca*. Obtenido de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co):  
[http://web.registraduria.gov.co/reselec2007\\_esc/1028/x.html](http://web.registraduria.gov.co/reselec2007_esc/1028/x.html)

Registraduría Nacional del Estado Civil. (30 de marzo de 2004). *Elecciones de autoridades locales 2004, Cáqueza Cundinamarca*. Obtenido de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co):  
<http://web.registraduria.gov.co/2003CC/e/val15109.htm?1>

- Registraduría Nacional del Estado Civil. (25 de octubre de 2015). *Elecciones de autoridades locales, Cáqueza Cundinamarca*. Obtenido de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co):  
[http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc\\_elec\\_2015/99AL/DAL15037ZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc_elec_2015/99AL/DAL15037ZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2 de Octubre de 2016). *Plebiscito 2 de octubre de 2016, Republica de Colombia, Cáqueza Cundinamarca* . Obtenido de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co):  
[http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPL15037ZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPL15037ZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011 de Octubre de 30). *Elecciones de autoridades locales 2011, Cáqueza Cundinamarca*. Obtenido de [www.registraduria.gov.co](http://www.registraduria.gov.co):  
<http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>
- Rhodes, R. A. (2005). La nueva gobernanza gobernar sin gobierno . En A. C. Martinez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (págs. 99-123). Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública .
- Sabatier, P. A. (1986 ). The advocacy coalitions framework . En P. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 189-210 ). California : University of California .
- Secretaría de desarrollo social y económico, Alcaldía de Caqueza. (2015). *Perfil epidemiológico. Cáqueza*. Obtenido de [http://www.caqueza-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/62626464336130623331613939306531/PERFIL\\_EPIDEMIOLOGICO\\_2008.pdf](http://www.caqueza-cundinamarca.gov.co/apc-aa-files/62626464336130623331613939306531/PERFIL_EPIDEMIOLOGICO_2008.pdf)
- Stolle, D. (2000). Social Capital –A New Research Agenda? Toward an Attitudinal Approach”. *Capital social y asociaciones voluntarias* . Copenhagen: ECPR Joint Sessions .
- Sudarsky, J. (2001). *El capital social de Colombia* (Edición de textos ed.). Bogotá, Colombia : Departamento Nacional de Planeación.
- Sudarsky, J. (2007 ). *La evolución del capital social en Colombia 1997-2005*. Bogotá : FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO.
- Tello, M. (2006). Aspectos teóricos del capital social y elementos para su uso en el análisis de la realidad. *Consortio de Investigaciones Economicas (CIES)*, 1-52.
- Tocqueville, A. (1840). *Democracy in America: The social influence of democracy* . J. & HG Langley.
- Tovar, P. (21 de octubre de 2016). (A. Guevara, Entrevistador)
- Union Europea . (2001). *Liro Blanco, la política europea de cara al 2010: la hora de la verdad*. Unión Europea.

- Unión Temporal, U. N., & Muñoz, J. (2003). *Diagnostico de la investigación en el área de cultura ciudadana, Orden de trabajo 0060-02*. Diagnostico de la investigación en el área de Cultura Ciudadana en Bogotá, Análisis de la información relacionada en el Documento 1, Instituto de Cultura y Turismo, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- Uslaner, E. (1999). Democracy and Social Capital. En Mark E. Warren, *Democracy and Trust*. Londres : Cambridge University Press.
- Valdecasas, J. I. (2011). Una definición estructural de capital social. *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 20 , 132-160.
- Vásquez, T. (diciembre de 2002). *Las tendencias del conflicto armado en Bogotá y Cundinamarca y sus consecuencias en la planificación de del desarrollo*. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasy/politicalIntegracionRegional/Documentos/PA002-2TendenciasConflictoArmado.pdf>
- Williams, B. (2000). *Formal structures and social reality. Trust: Making an breaking cooperative relations*. Obtenido de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.25.1459&rep=rep1&type=pdf>