



ANALES DEL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. PROYECTOS DE ACUERDO

AÑO I N°. 2829 DIRECTOR: DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO. NOV. 20 DEL AÑO 2018

TABLA DE CONTENIDO

Pág.

PROYECTO DE ACUERDO N° 534 DE 2018 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.....	10207
PROYECTO DE ACUERDO N° 535 DE 2018 PRIMER DEBATE “POR EL CUAL SE CREAN LINEAMIENTOS QUE FACILITEN CONVENIOS Y ESTRATEGIAS PARA LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DE LOS MIGRANTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”.....	10276

PROYECTO DE ACUERDO N° 534 DE 2018

PRIMER DEBATE

"POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción: Auge, Decadencia y Renacimiento de la Cultura Ciudadana

La expresión “cultura ciudadana” encierra grandes retos, oportunidades y esperanzas para la gran mayoría de habitantes de Bogotá. Para muchos es algo que debemos recuperar y para otros es algo que debemos construir para alcanzar el ideal de vivir en una ciudad más amable, segura y productiva.

El concepto de cultura ciudadana fue introducido en la segunda mitad de la década de 1990 como estrategia de política pública dirigida a hacer frente al caos urbano que entonces se presentaba en Bogotá en aspectos tan básicos de la convivencia como el tránsito vehicular y peatonal, el espacio público, el medio ambiente y la seguridad, pues la ciudad aún presentaba las tasas de homicidio más altas de su historia, como secuela de las guerras del narcotráfico.

En los 23 años transcurridos desde la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997), la cultura ciudadana ha seguido un proceso que podemos describir a grandes rasgos siguiendo una analogía pedagógica con los procesos de las civilizaciones mundiales. Hemos dicho que la cultura ciudadana tuvo un período de auge en los dos gobiernos de Mockus (1995-1997 y 2000-2003), seguido por un período de decadencia de doce años, entre 2004 y 2015. Hoy, Bogotá se encuentra ante la perspectiva de un Renacimiento de la cultura ciudadana si se cumplen los proyectos y las metas del Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa.

En el auge de la cultura ciudadana Mockus logró conjugar dos componentes fundamentales para el éxito de sus estrategias de cultura ciudadana: el liderazgo por parte de la administración de la ciudad, encabezado por el propio alcalde, y el compromiso activo de la ciudadanía. Entre los resultados de su gestión en este campo se encuentra un descenso de las tasas de homicidio, aún más pronunciado que en todas las demás administraciones de la ciudad (32,8% en su primer gobierno y 34% en el segundo); una considerable caída de las tasas de lesiones personales y violencia intrafamiliar (las primeras descendieron de 494 casos por cien mil habitantes a 421 casos en su segunda administración, y las segundas de 382 casos a 252 por cien mil habitantes); un fortalecimiento de la cultura tributaria de los bogotanos que se mantiene hasta hoy, y que en su momento llegó al punto de que más de 60.000 contribuyentes estuvieran dispuestos a pagar un 10 % adicional de sus impuestos para proyectos específicos; y la consolidación de una clara conciencia de ahorro de agua entre los bogotanos, reflejada en el descenso continuo del consumo de agua por persona en la ciudad, que pasó de 202 litros en 1994 a 74 litros en 2014, cifra que se compara muy favorablemente con el consumo en Santiago de Chile (170 litros), Ciudad de México (310 litros) y Buenos Aires (600 litros). A ello se suman otros logros también importantes, como el aumento de la confianza ciudadana en la alcaldía y, por primera vez en mucho tiempo, la manifestación de un sentimiento de auténtico orgullo por su ciudad de parte de los bogotanos (Murraín 2009, 221).

Posteriormente, la decadencia de la cultura ciudadana estuvo marcada por el desinterés de los gobiernos desde 2004 en la cultura ciudadana y la consecuente pérdida del necesario liderazgo gubernamental, que incidió de manera negativa en el compromiso ciudadano. De un total de 158 menciones de la expresión “cultura ciudadana” en los últimos 7 planes de desarrollo, a los gobiernos de Garzón, Moreno y Petro en su conjunto apenas corresponden seis.

La inversión en cultura ciudadana, desde luego, también es un punto crucial. Mientras que Mockus aumentó en 400% el presupuesto del sector cultura para sustentar sus proyectos de cultura ciudadana y le asignó el 3,9% el presupuesto total del Distrito (517.770 millones de pesos para cultura ciudadana a valor corriente en su segundo gobierno), los gobiernos posteriores apenas asignaron el 0,96% del presupuesto distrital a proyectos relacionados directa o indirectamente con cultura ciudadana.

La decadencia de la cultura ciudadana se hizo palpable en aspectos muy significativos de la convivencia, la seguridad y las relaciones interpersonales en el espacio público. Entre estos aspectos cabe mencionar los siguientes, a partir de datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana:



- La violencia interpersonal y la violencia intrafamiliar alcanzaron niveles antes desconocidos, con tasas superiores a las del país y a las de las ciudades más grandes.
- Aumentó considerablemente la proporción de personas que consideran que, ante la inseguridad, es mejor tener un arma para defenderse.
- Aumentaron los niveles de tolerancia hacia los corruptos, los narcotraficantes y los paramilitares.
- Han disminuido los niveles de confianza interpersonal.
- Ha aumentado la percepción ciudadana sobre corrupción de los funcionarios públicos.
- Han caído considerablemente los niveles de confianza ciudadana en la alcaldía, el gobierno nacional, la gobernación, los jueces y los órganos judiciales, la policía, los funcionarios públicos, el Congreso y los políticos.
- Los niveles de participación ciudadana se encuentran en visible decadencia, incluso en actividades culturales, recreativas y deportivas.
- Ha disminuido la proporción de ciudadanos que consideran que la ley es una expresión de la voluntad colectiva, y aumentado la de quienes piensan que es una obligación impuesta por unos pocos.
- Ha caído la proporción de personas que se sienten orgullosas de pertenecer a la ciudad.

Sin embargo, la decadencia del interés de los gobiernos de la ciudad en la cultura ciudadana no significó la pérdida total de los logros alcanzados anteriormente. Gracias en parte al papel de la propia ciudadanía y a acciones gubernamentales que, sin ser de cultura ciudadana, coincidían con las estrategias y los enfoques de esta, supervivieron aspectos como los siguientes:

- Las tasas de homicidios siguieron descendiendo, hasta estabilizarse en magnitudes de épocas más pacíficas.
- Continuó consolidándose la cultura tributaria.
- El consumo de agua por habitante en sectores residenciales mantuvo una tendencia descendente.
- Ha aumentado la proporción de hogares que entregan la basura a los servicios de aseo y la de aquellos que clasifican las basuras.
- Se consolidó el uso del cinturón de seguridad entre los conductores.
- La mayoría de los conductores respetan las cebras, incluso allí donde la pintura de estas ha desaparecido.
- Hubo avances en tolerancia e inclusión: el caso LGBTI

El Plan de Desarrollo actual representa una esperanza ante este panorama, y a la vez un gran reto y un enorme compromiso para la administración de Enrique Peñalosa. El plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos” incluye 98 menciones de la expresión “cultura ciudadana”, presenta un objetivo general específicamente sobre cultura ciudadana, con 10

artículos del Plan que lo desarrollan, y contiene 42 metas que lo concretan, incluidas 32 metas de resultado en cambio cultural inscritas en 14 programas estratégicos de los 3 pilares del Plan de Desarrollo.

Mediante acciones de cultura ciudadana el plan de desarrollo se espera reducir en 15% los accidentes de tránsito en Bogotá, los estudiantes de los colegios públicos serán forjadores de cultura ciudadana, disminuirán en 15% las lesiones personales, y se diseñará e implementará una política pública de cultura ciudadana. Estas son solo algunas de las metas relacionadas con cultura ciudadana. Al menos en el papel, los bogotanos contamos ahora con la promesa de un renacimiento de la cultura ciudadana.

Lo anterior, desde luego, contando con que el presupuesto destinado a ella sea ejecutado en su totalidad, pues como están hoy las cosas se le destinarán \$2,1 billones. Y contando también con que las acciones en el campo de la cultura ciudadana no se reduzcan a campañas publicitarias o a eventos aislados como las planas para los colados de TransMilenio, la limpieza de fachadas (que al día siguiente vuelven a llenarse de grafitis), o la pedagogía para algunos conductores de motocicleta, como se hizo en los primeros seis meses de la administración.

Con el Plan de Desarrollo y sus contenidos de cultura ciudadana el gobierno de Enrique Peñalosa asumió un enorme compromiso con la ciudad y aceptó el enorme reto de transformar comportamientos ciudadanos lesivos para la convivencia y el interés común y consolidar los que les son favorables. La ciudad espera que los resultados de estos cuatro años estén a la altura de dichos compromisos y promesas.

Tal y como mencionamos arriba, una de las metas clave del plan consiste en formular la política pública de cultura ciudadana. En esa medida, la presente iniciativa tiene como objetivo dictar los lineamientos para dicha formulación, y espera representar la piedra de toque para consolidar el punto de partida para dar institucionalidad a la cultura ciudadana a través de la misma. Pero a la vez ofrecerá lo que creemos resume nuestra perspectiva de la cultura ciudadana para los años próximos.

2. Objeto

La presente iniciativa tiene por objeto dictar los lineamientos que adoptará la administración distrital en la formulación y elaboración de la Política Pública de Cultura Ciudadana, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 35 del Acuerdo 645 de 2016, “Por el cual se adopta el Plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2016 – 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”, en relación con el programa Cambio Cultural y construcción del tejido social para la vida. Este último adoptó entre sus metas de producto “Formular e implementar una (1) política pública de cultura ciudadana”.

Adicionalmente, y en aras de armonizar las instancias y actores institucionales con la ciudadanía para que éstos participen o implementen la política pública de cultura ciudadana, en la presente iniciativa se incluye la creación de un sistema distrital de cultura ciudadana. Este sistema se consolidaría como un espacio de coordinación y participación que lleve un

balance de la implementación de la política pública, quedando su desarrollo en manos de la administración distrital.

3. Justificación

- Iniciaremos entonces planteando qué esfuerzos han sido adelantados por el distrito para dar institucionalidad a la cultura ciudadana con el fin de arar el terreno para que la ciudad la apropie como una política de nivel distrital. A su vez, indicaremos cuáles son los retos aún sin superar en este proceso de institucionalización.
- Continuaremos exponiendo una reflexión sobre la visión de cultura ciudadana que esperamos imprimir en la política pública de cultura ciudadana y las razones que nos llevan a ello, anhelando una política amplia y transversal, que recoja la esencia de la diversidad de formas de ver la cultura ciudadana.
- Asimismo, plasmaremos un diagnóstico de la cultura ciudadana en Bogotá en aras de explorar la evolución de los aspectos de la cultura sobre los cuales debe intervenir la política pública.
- Finalmente, plantearemos una serie de consideraciones finales que recogen las justificaciones esenciales de la propuesta de una política pública de cultura ciudadana y un sistema de cultura ciudadana que armonice la institucionalidad presente y futura en esta materia.

3.1. Institucionalización de la cultura ciudadana

El proceso de institucionalización de la cultura ciudadana se inició en Bogotá en la primera administración de Antanas Mockus, en cuyo Plan de Desarrollo Formar Ciudad (1995-1998) se adoptó una Estrategia de Cultura Ciudadana como eje central. En principio, esta estrategia se concibió como el proceso de “desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que inciden directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y usan los entornos sociales y urbanos y cómo se relacionan entre ellos en cada entorno”. La tarea de llevar a cabo esta coordinación estuvo a cargo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, antecedente de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

En la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2004) se dio un paso importante en este proceso de institucionalización, al crearse la Comisión de Cultura Ciudadana, coordinada por la directora del IDCT e integrada por los secretarios de Gobierno, Educación, Salud, Hacienda y Tránsito y Transporte, y los directores de 26 entidades distritales más, que ejecutaron los 82 proyectos de inversión correspondientes al objetivo de cultura ciudadana. Como señalan las Memorias del Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado,

“Se pasó de una política concentrada en una entidad -el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT)- a una política transversal de corresponsabilidad institucional [...] El nuevo ordenamiento institucional y programático también

permitió una mayor apropiación sectorial de la política y las estrategias de cultura ciudadana”. (Bogotá para Vivir 2001-2003, Tomo II, p. 15).

En la actualidad, la cultura ciudadana en Bogotá cuenta con dos fundamentos para su institucionalización. En primer término, el Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019, que proporciona la base legal e institucional para la ejecución de estrategias, programas y proyectos de cultura ciudadana, y comprende 1 pilar, 16 programas, 26 proyectos de inversión, 40 metas producto y 21 metas resultado, bajo la responsabilidad de 15 entidades.

En segundo lugar, cuenta con una estructura institucional dentro de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, a saber, la Dirección de Cultura Ciudadana. Su objetivo consiste en “orientar, acompañar y hacer seguimiento a las acciones de cultura ciudadana que se desarrollan desde la administración distrital y la sociedad civil”. A su vez, la Subdirección Observatorio de Culturas tiene como objetivo “la generación, transmisión y apropiación de información en temas de cultura ciudadana, transformación cultural y prácticas artísticas, patrimoniales, recreativas y deportivas en la ciudad”.

Hoy en día, y bajo la coordinación de la Dirección de Cultura Ciudadana, se desarrollan actividades en cinco áreas principales (Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte s.f.):

- Estrategias de transformación cultural
- Formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana
- Estrategia Sexto Sentido (consulta ciudadana para la Política Pública).
- Coordinación técnica de la Red de Cultura Ciudadana y Democrática
- Medición y producción de información sobre cultura ciudadana, a cargo del Observatorio de Culturas

Cada una de estas áreas presenta a la fecha avances importantes, si bien los impactos en cuanto a cambio cultural y cultura ciudadana solo se verán con el tiempo y luego de las mediciones que habrá de hacer el Observatorio de Culturas.

Las estrategias de transformación cultural incluyen aquellas dedicadas al respeto a la diferencia (Habitar mis Historias, Lucha contra el Machismo), las estrategias para la construcción social del territorio (Parques para Todos, Ruta del Arte Urbano, Ruta del Agua, Cultura Ciudadana Centro), las estrategias de convivencia, cultura política y construcción de paz (Farra en la Buena), y las estrategias sobre comportamientos básicos para promover la regulación, la auto regulación y la regulación mutua (Dale Ritmo a Bogotá, El Poder del Cono, Todos Pagamos el Pato).

Con respecto a la *Red de Cultura Ciudadana y Democrática*, se ha avanzado en el inventario de las organizaciones privadas interesadas en el tema, con la elaboración del Directorio de la Red de Cultura Ciudadana, que ya cuenta con más de 200 organizaciones de la sociedad civil.

En cuanto a la *Política Pública de Cultura Ciudadana*, que es nuestro objeto de estudio para la presente iniciativa, en esencia, se ha avanzado en la construcción de la Agenda Pública, particularmente mediante la aplicación de una metodología de consulta ciudadana a la que se ha dado el nombre de “*Sexto Sentido, el Sentido Ciudadano*”. Si bien en este caso específico es visible el liderazgo de la Secretaría de Cultura y la Dirección de Cultura Ciudadana, aun no es claro el aspecto de la coordinación interinstitucional que debe garantizar la implementación de la política, como tampoco se han hecho públicos los avances de la consulta.

Finalmente, en meses recientes fue discutido y aprobado por el cabildo bogotano el Acuerdo 705 de 2018, que estableció la Semana de la Cultura Ciudadana, la cual se espera realizar durante la primera semana de octubre de cada año y tendrá por objetivo consolidarse como un escenario de formación y pedagogía en cultura ciudadana.

Así pues, en la actualidad existe un soporte institucional importante que sostiene la implementación de distintas estrategias de cultura ciudadana, y un esfuerzo –si bien todavía insuficiente- para articular con acciones transversales a todos los sectores de la administración distrital en torno a un enfoque de cultura ciudadana, en cabeza de la Secretaría de Cultura. La política de cultura ciudadana se convierte así en la piedra de toque para consolidar estos esfuerzos de su institucionalización y convertirse en una verdadera política de nivel distrital y un instrumento de mediano plazo para las administraciones venideras.

3.2. Diversidad de formas de ver la cultura ciudadana

Desde el punto de vista conceptual, la cultura ciudadana se ha desarrollado y fortalecido en los 23 años transcurridos desde su planteamiento inicial. La primera definición del concepto de cultura ciudadana se presentó en el Plan de Desarrollo de la primera administración de Antanas Mockus, “Formar Ciudad”:

Cultura Ciudadana “es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”¹.

Antanas Mockus, introductor del concepto de cultura ciudadana, especificó años después en qué consiste la cultura ciudadana en términos prácticos:

“Cultura ciudadana es mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal. La primera lleva a cumplir y la segunda a hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia. Cultura ciudadana puede verse como un bien público alcanzable por acción colectiva”².

¹ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.

² Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.

Analizando las distintas formas de ver la cultura ciudadana, las resumió en cinco aspectos fundamentales: cultura ciudadana como *finalidad (resultado buscado)*, cultura ciudadana como *bien público*, como *conjunto dado de creencias, hábitos y normas*, cultura ciudadana como *enfoque para la acción*, y cultura ciudadana como *acción colectiva*:

En este punto resulta esencial advertir una falsa interpretación de cultura ciudadana. Durante los últimos gobiernos se habló sistemáticamente de derechos, y casi estuvo prohibido hablar de deberes. La cultura ciudadana fue interpretada como la aplicación a toda costa de la ley.

Las últimas administraciones distritales adelantaron programas para estimular la cultura ciudadana, vista principalmente desde el ángulo del cumplimiento de las normas. Nuestra Administración se compromete con la consolidación de los derechos de la ciudadanía, a la par que propicia una actitud y un comportamiento más solidario, menos indiferente. (Secretaría distrital de planeación, 2004, pág. 20)

El respeto por los derechos del otro es un deber y una obligación constitucional.

“Capítulo 5. DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES

ARTICULO 95 [...] Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.” (Constitución política de Colombia, 1991)

Las normas son –o deben ser- acuerdos fundamentales entre individuos que garantizan su convivencia pacífica. El respeto por los derechos del otro está reflejada en nuestra actitud hacia tales normas.

Cultura ciudadana como finalidad, como resultado buscado

La Cultura ciudadana es la autorregulación de cada persona y la mutua regulación entre personas que les lleva a cumplir y hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia, tal y como fue reseñado arriba.

Los conceptos de regulación legal, moral y cultural juegan un papel esencial, pero en especial la consecución de su armonía. Es decir, cultura ciudadana aspira a generar desaprobación moral y cultural de las acciones ilegales y aprobación moral y cultural del cumplimiento de las obligaciones legales.

En este orden de ideas, orienta a lograr que los miembros de una sociedad sean sujetos legales sin dejar de ser sujetos morales y sujetos culturales. Por ejemplo, al autorregularse y regularse mutuamente para tributar mejor, para no tomar subsidios inmerecidos, aumenta la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y resolver pacíficamente sus conflictos.

Cultura ciudadana como bien público

Cultura ciudadana puede verse como un bien público: una mayor autorregulación de cada persona y una mayor regulación mutua, para cumplir y hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia benefician a prácticamente todos los miembros de la sociedad.

Un mayor cumplimiento de la ley y una mayor armonía entre reglas formales e informales facilitan la cooperación, el desarrollo y la equidad.

Cultura ciudadana como conjunto dado de creencias, hábitos y normas

La ciudad posibilita y demanda mucha interacción entre desconocidos. En ese marco, tal y como indicaba Antanas Mockus, cultura ciudadana es el *conjunto de creencias, hábitos y normas* que guían y dan sentido a esa interacción, en un momento histórico y un lugar geográfico dados.

En esa medida, contiene explicaciones y justificaciones, pautas de conducta culturalmente aceptadas³ y normas sociales que rigen la interacción entre ciudadanos (y entre ciudadanos y servidores públicos), y el trabajo sobre ellas anhela hallar un común denominador cultural (reglas, hábitos, actitudes y comportamientos) que permite convivir y gozar la diversidad cultural⁴.

³ Un ejemplo: la pauta según la cual quien choca a otro no lo indemniza totalmente. En cierto sentido “no dar papaya” y “tomar toda la papaya que el otro dé” son pautas culturales de conducta (explican, justifican y orientan comportamientos).

⁴ Siguiendo a Rawls cabe pensar en un “consenso práctico por traslapos” en materia de usos y costumbres indispensable para convivir en la ciudad.

Cultura ciudadana como enfoque para la acción

En este sentido, cultura ciudadana se convierte en un conjunto de herramientas y de acciones para transformar ciertos comportamientos ciudadanos.

- a. Promueve entre los ciudadanos comportamientos específicos de regulación al comportamiento ajeno.
- b. Acude a mecanismos tales como el reconocimiento social, la constitución de reputaciones positivas, la censura amable y la disposición a dejarse corregir.
- c. Otorga central relevancia a la capacidad de expresarse y de interpretar, de argumentar y de evaluar argumentos

Cultura ciudadana como acción colectiva

Cultura ciudadana puede verse como un bien público sólo alcanzable por acción colectiva: mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal es algo que sirve a todos, pero al menos inicialmente hay quienes no quieren hacer el esfuerzo aunque se beneficien del resultado o quienes incluso se aprovechan cínicamente de la cooperación de los demás. Sin embargo, precisamente ahí juegan un papel central la autorregulación y sobre todo la regulación social (“no a los gorriones” o *free riders*). Por ejemplo, Bogotá aprendió a realizar acciones colectivas: ahorro del agua, desarme, caballeros de la cebrá, tributos voluntarios (110%)⁵.

Una forma algo distinta, pero complementaria de sintetizar las distintas formas de ver la cultura ciudadana es comprenderla como enfoque, como diagnóstico, como estrategia y como política pública.

- Como **enfoque**, pues ofrece una conceptualización y un método de lectura, comprensión y análisis de la realidad.
- Como **diagnóstico**, por cuanto identifica y define tendencias alrededor de conocimientos, actitudes y comportamientos que proporcionan líneas de base, permiten cuantificar metas, definir y priorizar intervenciones.
- Como **estrategia**, ya que se constituye en una guía para la acción que busca intervenir sobre la cultura para cambiar percepciones, actitudes y comportamientos específicos. Esta forma de ver la cultura ciudadana presenta dos aspectos diferenciados. En primer lugar, la cultura ciudadana como “visión del punto de llegada

⁵ Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.

(describe características de la sociedad soñada)". En segundo lugar, "como camino deseable y como método propuesto (describe el enfoque, las herramientas y los tipos de acciones"⁶.

- Como **política pública**, en la medida en que se trata también de un conjunto de estrategias mediante las cuales los gobiernos y los colectivos ciudadanos pueden influir sobre la cultura para transformar o consolidar determinados comportamientos.

En todo caso, el punto central de la cultura ciudadana y sus distintas formas de verla es el cambio cultural. Un cambio cultural impulsado (no ejecutado) por un gobierno. Como escribió Mockus, "[!]a *innovación clave de Cultura ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación*"⁷. Los ciudadanos, por su parte, tienen la misión de hacerse partícipes y aceptar el reto de escuchar a su propia conciencia, modificando aquello que hay que modificar en sus comportamientos para mejorar la convivencia en la ciudad.

3.3. Algunos impactos de la cultura ciudadana en las políticas públicas: fuimos capaces de cambiar

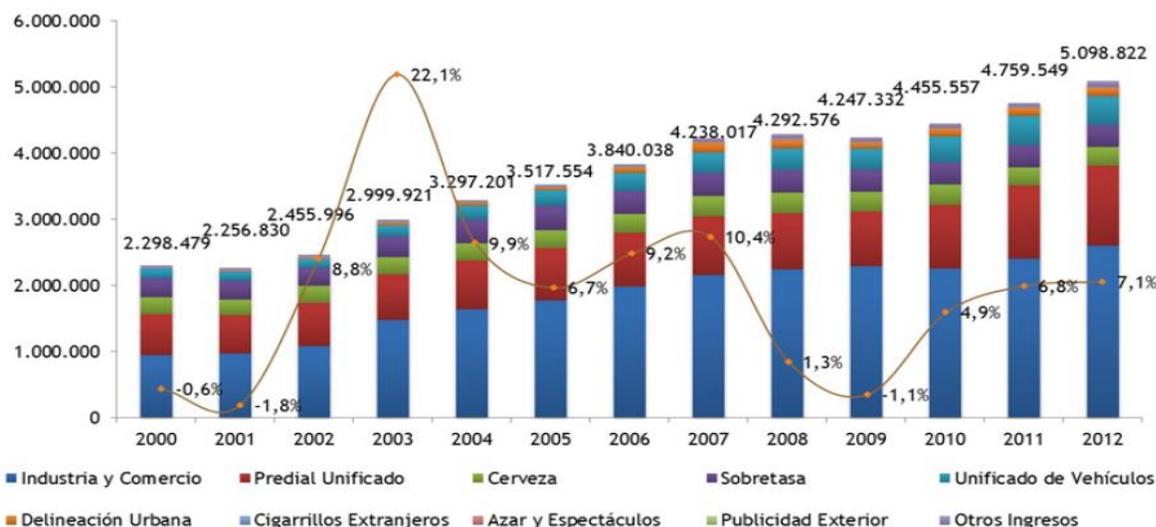
3.3.1. Cultura tributaria

Desde la primera administración de Antanas se intentó explicar la relación causal que existe entre el ciclo tributario y la distribución del gasto, evitando problemas tales como: la evasión, el contrabando, el fraude fiscal y el no pago de los tributos, garantizando la correcta fiscalidad. Entonces, la lógica de la cultura tributaria está en que los ciudadanos en su calidad de contribuyentes esperan que el Estado cubra las necesidades comunes de los ciudadanos a través de una buena ejecución del gasto (Bonilla Sebá 2014).

Los resultados fueron contundentes: el crecimiento real de los ingresos tributarios ha sido en promedio del 7.8% anual, exceptuando el 2003 por reformas y el 2008-2009 por la crisis de la economía mundial. Además, el número de contribuyentes aumentó en más de un 30% (Bonilla Sebá 2014). Esto fue una gran herramienta de política fiscal.

⁶ Antanas Mockus, "Cultura Ciudadana: Variaciones en el uso del concepto". Presentación en Power Point, 2012.

⁷ Mockus, Antanas, "Marco conceptual de cultura ciudadana", en Antanas Mockus, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, Efraín Sánchez, "Guía Práctica de Cultura Ciudadana", Convenio Universidad Nacional de Colombia, Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD, Bogotá, junio de 2005, inédito.

Gráfica. Evolución del recaudo tributario 2000-2012

Fuente:

Bonilla Seba, 2014.

Los impuestos ciudadanos de predial y vehículos vienen ampliando su participación en el recaudo total tributario. En 2008 aportaban el 27,35% mientras que en 2015 representaron el 34,4%⁸. La actitud de la ciudadanía hacia el pago de impuestos es muy positiva, y como veremos más adelante, las encuestas de cultura ciudadana de los años 2003, 2008, 2011 y 2013⁹ muestran que los bogotanos valoran de manera creciente y por distintas razones el pago de los impuestos.

3.3.2. La vida es sagrada

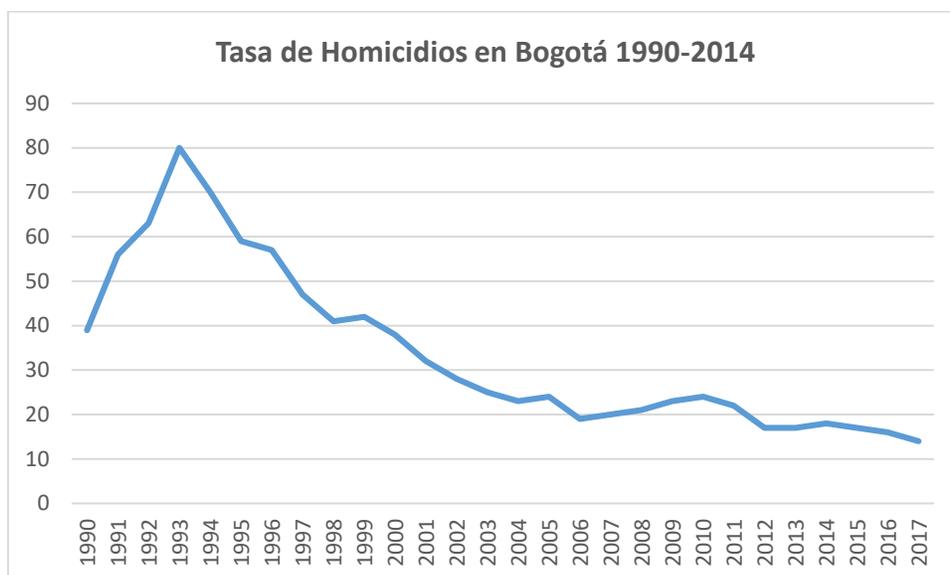
Mockus puso en marcha una política de seguridad basada en el enfoque y las estrategias de cultura ciudadana, orientada ante todo a:

“fortalecer las barreras culturales contra la agresión y la transgresión de normas, contra la vida e integridad de las personas, la prevención y atención de emergencias y el apoyo de la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., s.f., 15).

Y, en efecto, Bogotá ha visto descender sus tasas de homicidio de manera dramática en los últimos 20 años. Este proceso es resultado de un esfuerzo sostenido de diferentes administraciones, y halló su origen durante los gobiernos de Antanas Mockus, a partir de un mandato claro y propio de su enfoque de cultura ciudadana: la vida es sagrada.

⁸http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/files/despacho/planeacion/Informes%20de%20Gestion/infome_gestion_resultados_2012-2015.pdf

⁹ A pesar de que la encuesta también se llevó a cabo en el año 2005, no fueron formuladas preguntas relativas a la cultura tributaria.



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Al observar los logros de los últimos gobiernos, las políticas adelantadas por Antanas Mockus fueron más exitosas en términos de reducción de homicidios, como se puede ver en la siguiente tabla:

HOMICIDIO EN BOGOTÁ 2000-2014
Tasas por 100.000 habitantes

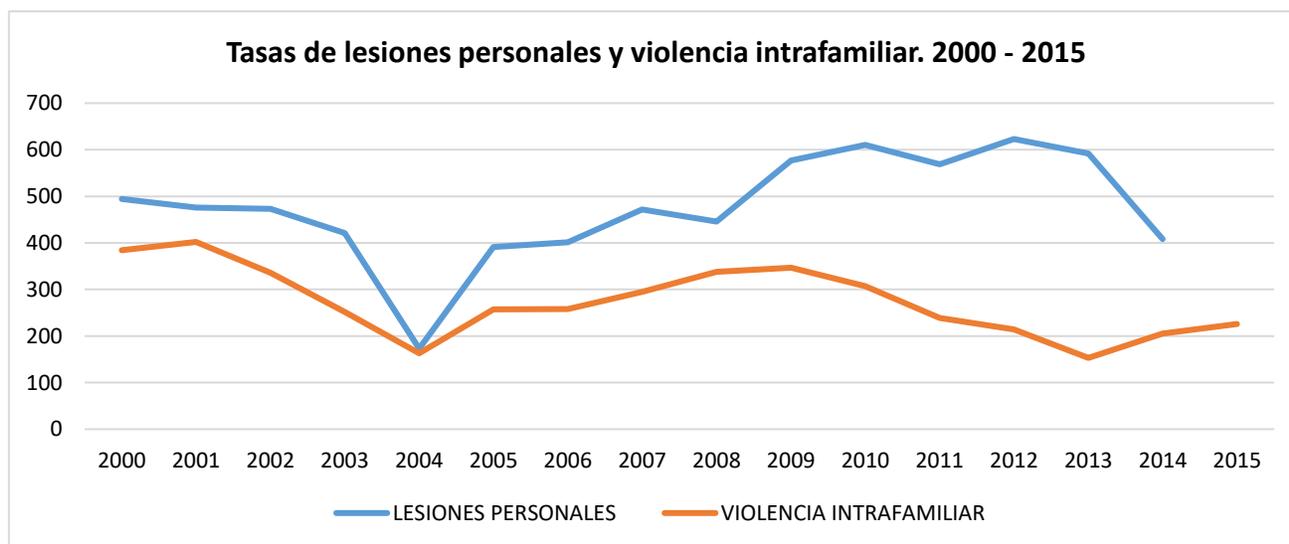
AÑO	ALCALDE	TASAS	% Reducción
1993	Jaime Castro	80	
1994		70	
1995	Antanas Mockus / Bromberg	59	-32,8%
1996		57	
1997		47	
1998	Enrique Peñalosa	41	-19.1%
1999		42	
2000		38	
2001	Antanas Mockus	32	-34%
2002		28	
2003		25	
2004	Lucho Garzón	23	-20%
2005		24	
2006		19	
2007		20	
2008	Samuel Moreno	21	20%
2009		23	
2010		24	
2011	Clara López	22	-8%

2012	Gustavo Petro	17	-22%
2013		17	
2014		18	
2015		17	
2016	Enrique Peñalosa	16	17 %
2017		14	

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

- En su primer gobierno, Mockus redujo en 32,8% la tasa de homicidios en la ciudad en comparación con la tasa de homicidios registrada durante el último año de la administración de Jaime Castro.
- En su segundo gobierno, Mockus la redujo en 34%.
- Lucho Garzón la redujo en 20% y Gustavo Petro en 22%.
- Durante la administración de Samuel Moreno se vio un incremento del 20%, retrocediendo a las tasas registradas durante la administración Garzón.

Sin embargo, donde sí podemos ver lunares es en materia de lesiones personales y violencia intrafamiliar. Es evidente el punto de quiebre en los indicadores de lesiones personales y violencia intrafamiliar a partir del año 2004, cuando las tasas se disparan.



Las lesiones personales pasaron de 391 casos en 2005 a 623 casos en 2012, por cada 100.000 habitantes, con un descenso importante en el año 2014, donde presentó una tasa de 407,5 casos por cada 100.000 habitantes, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

LESIONES PERSONALES EN BOGOTÁ 2000-2014
Tasas por 100.000 habitantes

AÑO	Alcalde	LESIONES PERSONALES	
2000	Enrique Peñalosa	494	
2001	Antanas Mockus	476	-15%
2002		473	
2003		421	
2004	Lucho Garzón	173 (?)	12%
2005		391	
2006		401	
2007		472	
2008	Samuel Moreno	446	29%
2009		577	
2010		610	
2011	Clara López	569	-7%
2012	Gustavo Petro	623	-28%
2013		592	
2014		408 (?)	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML)

- Es visible la reducción de la tasa de lesiones personales (15%) durante el gobierno de Antanas Mockus, en comparación con las tasas del año 2000.
- En los gobiernos de Lucho Garzón y Samuel Moreno dicha tasa creció, 12% y 29% frente al último año de la administración anterior, respectivamente.
- Clara López y Gustavo Petro lograron reducir de nuevo la tasa, en 7% y 28% respectivamente. Sin embargo, la tasa de 408 casos por cada 100.000 habitantes en 2014 rompe la tendencia creciente de los años anteriores y no es claro aún por qué ocurrió este fenómeno.

La violencia intrafamiliar, a su vez, tuvo un crecimiento notable entre los años 2004 y 2009, pasando de 163 a 347 casos por cada 100.000 habitantes. A partir de 2010 vino en descenso, y disminuyó a una tasa de 152,81. Entre 2014 y 2015 presentó un repunte significativo, alcanzando una tasa de 226,12, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses:

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR EN BOGOTÁ 2000-2014
Tasas por 100.000 habitantes

AÑO	Alcalde	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	
2000	Enrique Peñalosa	384	
2001	Antanas Mockus	402	-34%
2002		336	
2003		252	
2004	Lucho Garzón	163	17%
2005		257	
2006		258	
2007		295	
2008	Samuel Moreno	338	4%
2009		347	
2010		307	
2011	Clara López	239	-22%
2012	Gustavo Petro	214	-7%
2013		153	
2014		205	
2015		226*	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML)

**Cálculo a partir de cifras del CEACSC con base en los registros del INML*

De igual manera que en las lesiones personales, el segundo gobierno de Antanas Mockus presentó el mayor decrecimiento de la tasa de violencia intrafamiliar (34%) respecto al último año de su antecesor, en comparación con los gobiernos subsiguientes:

- El gobierno Luis Eduardo Garzón vio crecer de nuevo la violencia intrafamiliar en un 17%, mientras que la misma sólo creció en 4% durante la administración de Samuel Moreno.
- Clara López consiguió reducir este indicador en 22%, mientras Gustavo Petro la redujo en 7%.

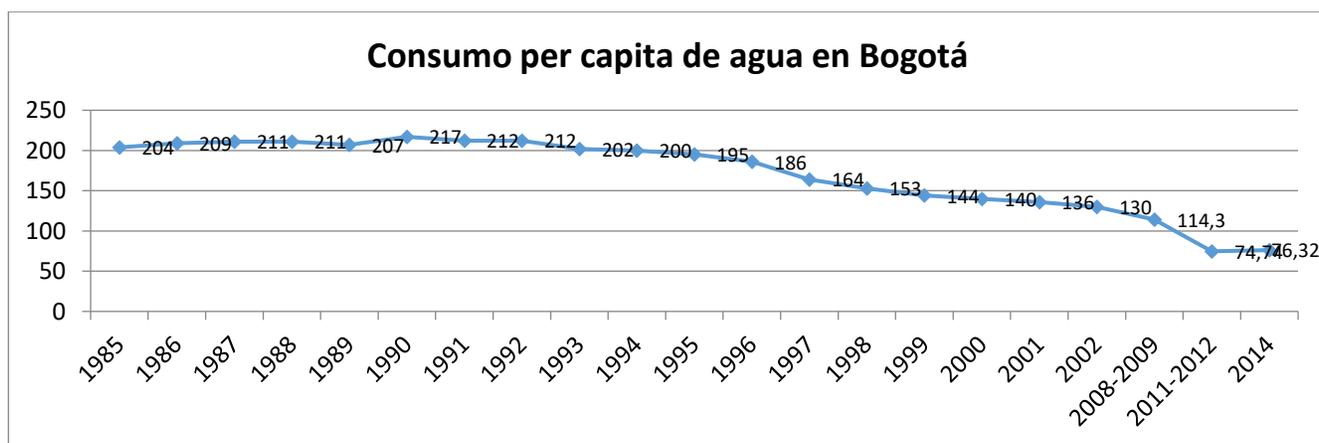
Adicionalmente, en 1996 se restringió el porte de armas y se reforzaron los operativos de control; al final del período del gobierno, segundo semestre de 1997, se prohibió el porte. También se promovió el desarme voluntario en el que se recibieron armas, municiones y explosivos convencionales y no convencionales y de muy diversas clases; hasta granadas de mano. Con la ayuda muy importante de la empresa privada y de embajadas de países que se unieron a la campaña, se estimuló la entrega de las armas, municiones y explosivos con el incentivo de cambiarlos por bonos para la adquisición de regalos con ocasión de la Navidad. Algunas personas no pidieron nada a cambio de la entrega de las armas, municiones o explosivos (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

Por otra parte, la iniciativa contra la pólvora restringió el uso de esta a unos pocos lugares y solo para los adultos. Desde el gobierno local se hizo la advertencia de que habría

prohibición total de uso cuando ocurriera el caso del primer niño quemado en la ciudad. Y ocurrió. Hubo sanción pedagógica, con trabajos cívicos impuestos a los padres que permitieron que sus hijos jugaran con pólvora. La ciudad convivía con altos niveles de producción ilegal de pólvora y periódicamente se presentaban graves accidentes y tragedias. La venta se autorizaba a todos los fabricantes y distribuidores pero durante períodos muy limitados y en sitios definidos por el gobierno distrital (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

3.3.3. Uso racional del agua

El primer gobierno de Antanas Mockus invirtió 7.612 millones en promover el uso racional de agua, que equivalen a 17.750 millones de pesos a valor corriente. Su estrategia se concentró en educar y concienciar a la población en el uso eficiente del agua, y en preparar a los usuarios para el uso de artefactos de bajo consumo. Los resultados son patentes en las cifras de consumo. Mientras que en 1993 el consumo de agua fue de 212 litros por persona, en 2014 fue de 76,32 litros. Esto se compara de manera muy favorable con el consumo promedio per cápita en otras ciudades latinoamericanas como Santiago de Chile (170 litros), Montevideo (190 litros), Río de Janeiro (200 litros), Ciudad de México (310 litros) y Buenos Aires (600 litros).



Durante la primera semana de la crisis de agua de 1995, el alcalde Antanas Mockus lanzó la consigna general a los ciudadanos: “debemos ahorrar agua” explicando la situación generada por dos derrumbes que habían cerrado la salida de agua de la represa de Chingaza (...), la mayoría de técnicos expertos en el tema de agua le dijeron al alcalde Mockus que no se conocía hasta esa fecha de ninguna ciudad del mundo donde se hubiera logrado ahorrar más del 2 por ciento de agua de manera voluntaria. Ellos sugerían por ende hacer racionamientos (La silla llena 2016).

Sin embargo, Mockus que creía en la pedagogía instauró medidas de este tipo y la gente, aunque quería cooperar; no sabía cómo hacerlo. Así, detectada esta carencia se explicó en más detalle dónde se podría producir un ahorro mayor. En cada entrevista que daba el alcalde, independientemente del tema que se tratase, llevaba botellas y vasos de agua que ponía en frente y las cuales representaban la cantidad de agua que se usaba al bajar la cisterna o la cantidad de botellas y vasos de agua que se usaban en una ducha. Al

enfocarse en estos puntos, especificándole a la gente las formas en las que podrían cooperar, el consumo promedio de la ciudad comenzó a reducirse. Fue así como Bogotá logró superar la crisis de agua sin necesidad de hacer racionamientos. (La silla llena 2016).

3.3.4. Seguridad y cultura vial

De otro lado, el concepto de cultura ciudadana impulsaba la autorregulación interpersonal, donde se subrayó la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, en contextos como los del transporte público, el espacio público, los establecimientos públicos y el vecindario; y se subrayó también la regulación cultural en las interacciones ciudadano-administración, dado que la constitución de lo público depende sustantivamente de la calidad de estas interacciones. Un claro ejemplo fue la ley zanahoria que buscaba la reducción de muertes violentas originadas o facilitadas por el abuso de alcohol (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999) con el cierre de los establecimientos a la 1 de la mañana. Esta medida se apoyó con *“Entregue las llaves”* y *“El conductor elegido”*.

Acciones más lúdicas como las tarjetas ciudadanas, que tuvieron apoyo del sector privado e difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos. Adicionalmente, los cuatrocientos jóvenes mimos con la cara pintada y vestidos de negro instruyeron a los bogotanos — sin palabras y sin gritos—, sobre el respeto a las convenciones del tránsito peatonal y de vehículos (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

La campaña educativa se realizó en 482 intersecciones viales y vinculó a 425 personas (entre mimos, agentes de policía, etc.). Se demarcaron 364 intersecciones de la ciudad. El buen resultado de los paraderos se vio especialmente en una de las vías de mayor densidad y más congestionadas de la ciudad: la calle 80. La cifra de los pasajeros que respetaban los paraderos pasó de 26,2% en 1995 a 38% en 1996; y entre febrero y mayo de 1997, el 43% de las busetas lo hacía. El programa de respeto a las cebras fue uno de los más exitosos; los mismos ciudadanos empezaron a ejercer un gran control social sobre los infractores. En 1996, el 76,46% de los conductores y el 72,25% de los peatones respetaban la cebra. Lo que distinguió a estas campañas fue su concepción lúdica y no represiva en la promoción del cumplimiento de las normas de tránsito (Mockus, Armonizar ley, moral y cultura 1999).

3.4. La evolución de cultura ciudadana en los gobiernos de los últimos 20 años

El simple conteo de las veces que encontramos la expresión “cultura ciudadana” en los planes de desarrollo de los gobiernos del período 2004-2015 sirve para ilustrar la pérdida de interés en la cultura ciudadana por parte de los gobiernos distritales. De un total de 158 menciones de la expresión “cultura ciudadana” en los últimos 7 planes de desarrollo:

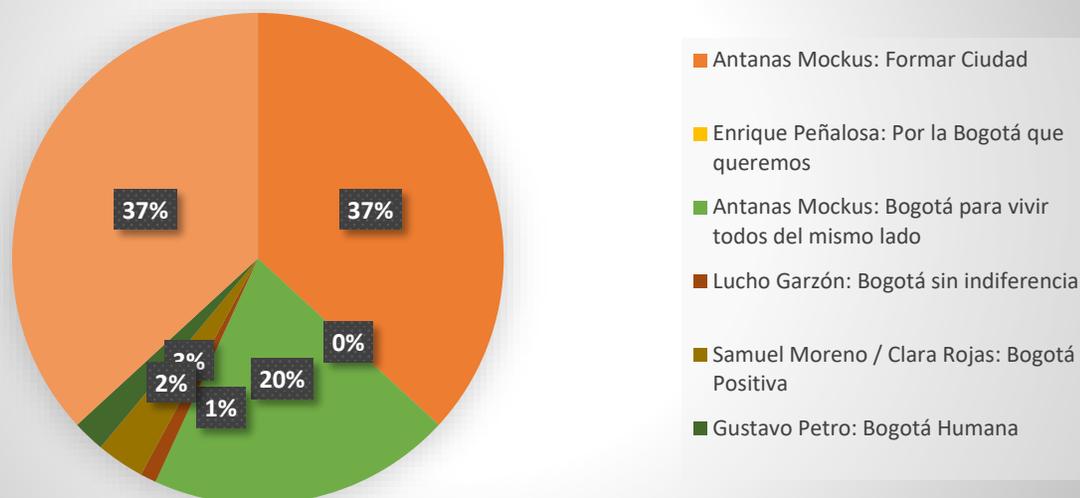
- Los gobiernos de Mockus sumaron 54.
- El primer gobierno de Peñalosa no la mencionó.
- Los gobiernos de Garzón, Moreno y Petro en su conjunto la mencionaron 6 veces.
- El plan de desarrollo “Bogotá mejor para todos” la menciona 98 veces.

Número de veces que aparece la expresión “Cultura Ciudadana” en los planes de desarrollo 1995-2019

Plan de desarrollo	“Cultura ciudadana”
Antanas Mockus: Formar Ciudad	35
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	0
Antanas Mockus: Bogotá para vivir todos del mismo lado	19
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia	1
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva	3
Gustavo Petro: Bogotá Humana	2
Enrique Peñalosa: Bogotá mejor para todos	35
Total	158

Fuente: elaboración propia.

Menciones de “Cultura ciudadana” en los planes de desarrollo



Actualmente existen 50 metas en el Plan de Desarrollo Distrital que están asociadas al concepto de transformación cultural (...), 38 de ellas en sentido estricto (...), es decir que están directamente relacionadas con transformaciones sociales y los cambios en percepciones, actitudes prácticas, creencia etc. (Veeduría Distrital, 2017).

Estas metas se concentran en los sectores de Gobierno, Hábitat, Movilidad, Cultura, Seguridad y Mujer; orientados al cumplimiento voluntario de normas (17 referencias), la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda (15 referencias) para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, en un marco de valoración de las decisiones de la mayoría, y un respeto radical por los derechos de las minorías consagrados en la Constitución (19 referencias). A su vez, está enfocada en preparar la ciudad para la paz (30 referencias), en incrementar el sentido de pertenencia por Bogotá y en generar espacios culturales, recreativos y deportivos (Veeduría Distrital, 2017).

**Cuadro. Programas pilar 3 “Construcción de Comunidad y Cultura Ciudadana” PDD
2016-2020**

No. Pilar	Pilar/Eje Transversal	Programa	Meta de resultado
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Aumentar en un 5% la participación de mujeres en las instancias y espacios de participación y en sus niveles decisorios
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Cero tolerancia institucional y social a las violencias perpetradas contra niñas, adolescentes y jóvenes
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Mujeres protagonistas, activas y empoderadas en el cierre de brechas de género	Aumentar en al menos una hora el promedio de horas a la semana dedicadas por los hombres a actividades domésticas no remuneradas
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Prevención y atención de la maternidad y la paternidad temprana.	Disminuir en 2 puntos porcentuales la participación de los nacimientos en niñas, adolescentes y jóvenes menores de 19 años
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Prevención y atención de la maternidad y la paternidad temprana.	Incrementar en 2 años la mediana de la edad de las mujeres al nacimiento de su primer hijo
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	Reducir en 4 puntos la tasa de trabajo infantil ampliada de niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años.
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 18 puntos porcentuales la percepción de discriminación, violencias y exclusión social de las personas de los sectores LGBTI, que les impide el ejercicio pleno de sus derechos
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 2 puntos porcentuales las personas que percibe discriminación por su origen étnico
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Disminuir en 5% el número de personas que perciben a las personas LGBTI como un riesgo para la sociedad
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incrementar en 11% el número de ciudadanos habitantes de calle atendidos por la SDIS que participan en los procesos de superación de habitabilidad en calle
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Se programó contar con un acumulado de 3700 personas formadas en procesos de prevención de las violencias atendidas por los servicios sociales de la SDIS.

Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incrementar a 2.000 personas con discapacidad con procesos de inclusión efectivos en el Distrito
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Vincular a 1500 servidores públicos en procesos de competencias para la atención inclusiva a personas con discapacidad.
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	Formular e implementar 1 Política Pública de Juventud 2017-2027
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Igualdad y autonomía para una Bogotá incluyente	Incremento en un 25% la vinculación de personas mayores en procesos de fortalecimiento de sus proyectos de vida a través de los servicios de la SDIS
Pilar 1	Igualdad de Calidad de Vida	Desarrollo integral para la felicidad y el ejercicio de la ciudadanía	Se incrementará el 30% de jóvenes que finalizarán proceso de formación en habilidades, capacidades, y competencias en cultura ciudadana o laborales
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 1% la población que considera que la calle es un espacio público de encuentro
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Disminuir en 2% la población que considera que la calle es un espacio público de peligro
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 2% la población que considera que los parques y los espacios públicos de uso recreativo cercanos a su casa son seguros
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en 1% la población que considera que los parques y los espacios públicos de uso recreativo cercanos a su casa son agradables
Pilar 2	Democracia urbana	Espacio público derecho de todos	Aumentar en un 5% la percepción del ciudadano frente al Espacio Público en las variables (agradables, seguros, amplios y adecuadamente equipados)
Pilar 2	Democracia urbana	Intervenciones integrales del hábitat	Gestionar 10 intervenciones integrales de mejoramiento en territorios priorizados (incluye componente cultural)
Pilar 2	Democracia urbana	Mejor movilidad para todos	Aumentar en 30% el número de kilómetros recorridos en bicicleta
Pilar 2	Democracia urbana	Mejor movilidad para todos	Disminuir en 15% las fatalidades en accidentes de tránsito
Pilar 2	Democracia Urbana	Espacio Público derecho de todos	Es importante señalar que en la actual vigencia fiscal, este proyecto de inversión no tiene meta asignada para diseñar e implementar campañas

			pedagógicas para fomentar la cultura ciudadana
Pilar 2	Democracia urbana	Movilidad mejor para todos	Diseño e implementación de una (1) estrategia integral de cultura ciudadana para el Sistema de Transporte Masivo de Bogotá
Pilar 2	Democracia urbana	Infraestructura para el desarrollo del hábitat	Disminuir en 6% las toneladas de residuos urbanos dispuestos en el relleno sanitario. (Cambio cultural en manejo de residuos y separación en fuente)
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir 15% la tasa de lesiones personales por cada cien mil habitantes
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir 10% la tasa de riñas por cada cien mil habitantes
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 10% la población que considera que la inseguridad ha aumentado
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 5 puntos porcentuales el porcentaje de problemas entre vecinos ocasionados por peleas en su barrio
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 3 puntos porcentuales el porcentaje de personas que, si tiene la oportunidad, hace justicia por propia mano
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Disminuir en 5 puntos porcentuales el porcentaje de problemas entre vecinos ocasionados por poner música a un volumen muy alto o hacer mucho ruido
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Seguridad y convivencia para todos	Aumentar en 27% las personas que consideran que el barrio en el que habitan es seguro
Pilar 3	Construcción de	Justicia para todos: Consolidación del	Aumentar en 17 puntos porcentuales las personas que denunciaron el delito del que

	comunidad y cultura ciudadana	sistema distrital de justicia	fueron víctima
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	30.000 personas certificados en programas de educación en escenarios formales e informales
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	Aumentar a 80 el número de iniciativas locales para la resolución de problemas locales en materia de derechos humanos
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Bogotá vive los derechos humanos	Aumentar a 80 el número de movimientos o grupos sociales miembros de la red de derechos humanos
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Reducir el 5% la tolerancia institucional y social a las violencias contra las mujeres
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Disminuir en 15% las mujeres que consideran que el sistema Transmilenio es inseguro
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Fortalecimiento del Sistema de protección integral a mujeres víctimas de violencia (SOFIA)	Aumentar en 15% las mujeres que consideran que el barrio en el que habitan es seguro
Pilar 3	Construcción de comunidad y cultura ciudadana	Equipo por la educación para el reencuentro, la reconciliación y la paz	Aumentar a 0,62 el Índice de Ciudadanía y Convivencia
Pilar 3	Democracia urbana	Apoyo a la generación de vivienda	Iniciar 60.000 viviendas VIS en Bogotá Iniciar 150.000 viviendas en Bogotá
Eje transversal 2	Eje transversal: Desarrollo Económico basado en el conocimiento	Consolidar el Turismo como factor de desarrollo confianza y felicidad para Bogotá Región	Quinientas (500) personas vinculadas a procesos de formación

Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Mantener las concentraciones promedio anuales de PM10 y PM2,5 en todo el territorio distrital por debajo de la norma *50 mg/m3 de PM10 y **25 mg/m3 de PM2,5
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Reducir los niveles de ruido en las zonas críticas de la ciudad de en 5%
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	Mantener libre de afiches el 20% de las rutas tradicionalmente cubiertas
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Ambiente sano para la equidad y disfrute del ciudadano	2.500.000 de personas vinculados en procesos de cultura y educación ambiental
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Gestión de la huella ambiental urbana	Reducir 800.000 toneladas de las emisiones de CO2eq
Eje Transversal 3	Eje transversal: Sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética	Desarrollo rural sostenible	Duplicar el número de predios con adopción de buenas prácticas productivas que contribuyan a la adaptación y reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático y la promoción del desarrollo sostenible

Fuente: Veeduría Distrital, 2017.

En este orden de ideas, la Administración ha planteado un pilar completo de cultura ciudadana, del cual se desprenden acciones que pretenden volver a posicionar este concepto como política pública.

3.5. Evolución de la inversión en la transformación de los comportamientos ciudadanos

Desde la aparición de la cultura ciudadana en 1995, los gobiernos han invertido rubros, así sea de manera efímera en este concepto. En términos porcentuales, el mayor inversor ha sido Antanas Mockus, durante su segunda administración, seguido por Enrique Peñalosa en el actual gobierno. Sin embargo, ninguno de los planes de desarrollo de los últimos 3 gobiernos invirtió más de 1,3 % de su presupuesto en proyectos de cultura ciudadana. De hecho, en promedio, invirtieron 0,96%. A, su vez, el primer gobierno de Enrique Peñalosa apenas invirtió 1,2%.

Presupuesto asignado para proyectos relacionados con cultura ciudadana, en relación con el presupuesto global del Plan de Desarrollo (millones de pesos – valor constante)

Plan de desarrollo	Presupuesto asignado a cultura ciudadana	Presupuesto total del plan de desarrollo	Porcentaje frente al presupuesto total del plan de desarrollo
Antanas Mockus: Formar ciudad	161.486	5.186.831	3.1%
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	169.395	13.545.528	1.2%
Antanas Mockus: Para vivir todos del mismo lado	517.770	13.208.287	3.9%
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia*	283.372	21.982.725	1,29%
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva**	246.097	30.621.000	1%
Gustavo Petro: Bogotá Humana***	328.607	53.065.452	0,61%
Enrique Peñalosa: Bogotá Mejor Para Todos	2.267.804	76.699.621	2,9 %
Total			1,45%

Fuente: Elaboración propia a partir de:

*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (Secretaría distrital de planeación 2008). Documento 3.

**Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Positiva

***Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Humana

No se suman los presupuestos puesto que no están ajustados al IPC a pesos actuales.

Cuando observamos la inversión a precios corrientes, 2,04 billones de pesos fueron invertidos en cultura ciudadana durante sus primeros 20 años de existencia. El segundo

gobierno de Antanas Mockus invirtió el 24 % de dicho valor, esto es, 602.108 millones. El primero invirtió el 17,1 %, esto es, 420.584 millones. En suma, 41,1% de la inversión. Los últimos 3 gobiernos invirtieron el 39%, es decir, 775.765 millones. Por su parte, los dos gobiernos de Enrique Peñalosa han invertido el 27 %, teniendo en cuenta que el gobierno actual no ha llegado a su término.

Presupuesto asignado y ejecutado para proyectos relacionados con cultura ciudadana (millones de pesos)

Plan de desarrollo	Presupuesto ejecutado	Porcentaje de ejecución frente al presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado a valor corriente****	% frente al presupuesto total ejecutado en proyectos de cultura ciudadana.
Antanas Mockus: Formar ciudad	154.547	95.7	420.584	17,1
Enrique Peñalosa: Por la Bogotá que queremos	123.613	72.9	242.664	9,9
Antanas Mockus: Para vivir todos del mismo lado	376.177	67.10	602.108	24,5
Lucho Garzón: Bogotá sin indiferencia*	242.541	85.59	335.895	13,6
Samuel Moreno / Clara Rojas: Bogotá Positiva**	172.606	70	199.619	8,1
1Gustavo Petro: Bogotá Humana***	240.251	73	240.251	9,8
	2.267.804	18,6	421.000 (Parcial)	17,1
Total			2.462.121	

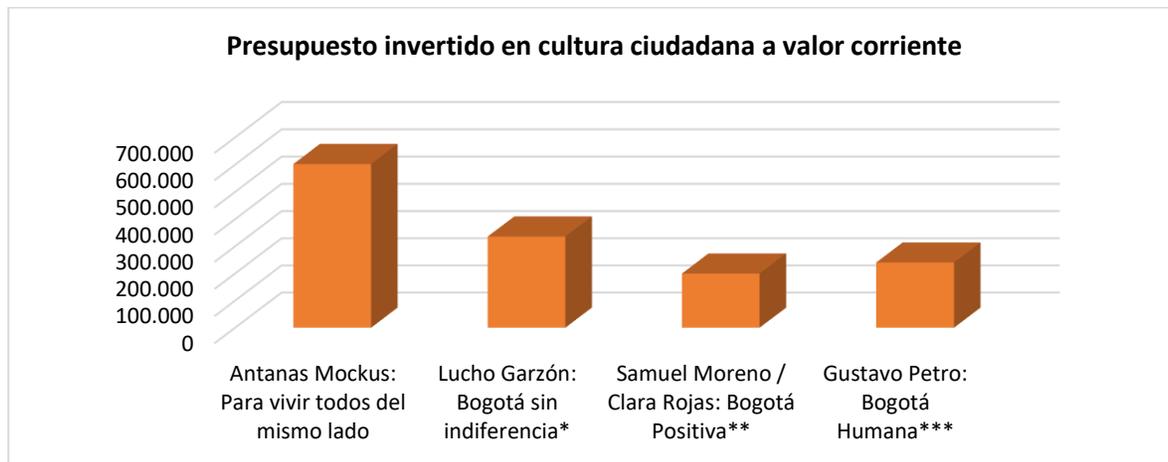
Fuente: Elaboración propia a partir de:

*Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia (Secretaría distrital de planeación 2008). Documento 3.

**Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Positiva

***Informe de seguimiento al plan de acción del Plan de desarrollo Bogotá Humana

**** Cifras calculadas a partir del IPC anual y su factor a 2015. Antanas Mockus: IPC 1995; Enrique Peñalosa: IPC 2000; Antanas Mockus: IPC 2003; Lucho Garzón: IPC 2006; Samuel Moreno: IPC 2010; Gustavo Petro: IPC 2015.



3.5.1. Sobre el Fondo de Cultura Ciudadana

Dentro del articulado se encuentra una disposición mediante la cual se busca garantizar financiación para llevar a cabo las acciones que se establezcan como fruto de la implementación de la Política Pública de la Cultura Ciudadana.

3.6. Diagnóstico de cultura ciudadana

Un punto de partida para identificar los aspectos de la cultura sobre los cuales debe intervenir son las dimensiones de cultura ciudadana asociadas con los problemas de convivencia en Bogotá. Estas son:

- Cultura de la legalidad
- Regulación, auto regulación y regulación mutua
- Cultura tributaria
- Participación en los asuntos públicos y control social
- Organización social
- Confianza
- Acuerdos
- Tolerancia
- Identidad y sentido de pertenencia

En Bogotá se ha desarrollado un diagnóstico de las mencionadas dimensiones a partir de una serie de encuestas, en especial la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada por Corpovisionarios. Presentamos en seguida dicho diagnóstico, acompañado de las definiciones pertinentes.

3.6.1. Cultura de la legalidad

En esencia, la cultura de la legalidad comprende las costumbres, las creencias, las suposiciones, las actitudes, las percepciones, los conocimientos, los comportamientos y las normas sociales de las personas frente a las leyes y las normas codificadas. Su propósito central consiste en **disminuir la aprobación moral y cultural de la ilegalidad y aumentar la aprobación moral y cultural del cumplimiento de la ley**. Cimentar estos propósitos entre la ciudadanía es sentar las bases de una *cultura de la legalidad*. Estos factores de la cultura se refieren, entre otros aspectos, a los siguientes:

- A. Sentimiento positivo o negativo frente a la ley.
- B. Percepción de la ley como acuerdo colectivo o como imposición
- C. Disposición a ayudar a impulsar o modificar una ley
- D. Justificaciones para infringir la ley
- E. Justificaciones para usar la violencia
- F. Actitudes frente a la justicia por mano propia
- G. Actitudes frente al porte de armas
- H. Percepción del acatamiento de las normas de convivencia.
- I. Percepción de la corrupción.
- J. Regulación social frente a la corrupción.

Una persona puede tener una actitud general de respeto por la ley, aprobarla moralmente, e incluso pertenecer a una sociedad o a un grupo social en el que exista armonía entre aquella y las normas culturales. Sin embargo, o bajo determinadas circunstancias, puede quebrantar las normas de convivencia o cualquier norma legal, buscando hacer plausible su comportamiento ante sí mismo o ante los demás valiéndose de argumentos basados en determinados intereses, razones o emociones.

Las encuestas de cultura ciudadana aplicadas en Colombia y varios países más de América Latina han arrojado porcentajes elevados de personas que justifican desobedecer la ley por intereses, razones y emociones como ayudar a la familia, luchar contra un régimen injusto o vengar una ofensa al honor. Incluso en muchos sistemas legales existía, como justificación del homicidio del cónyuge que solía conducir a la absolución del culpable, la “ira e intenso dolor”. Pero es en situaciones mucho más comunes y cotidianas donde se produce la mayoría de las infracciones, especialmente de las normas básicas de tránsito o espacio público, sobre la base de todo tipo de justificaciones. A este respecto, la intervención de un gobierno en cultura ciudadana se concentra no solo en eliminar las justificaciones a nivel de la conciencia individual, sino en tornarlas culturalmente inaceptables.

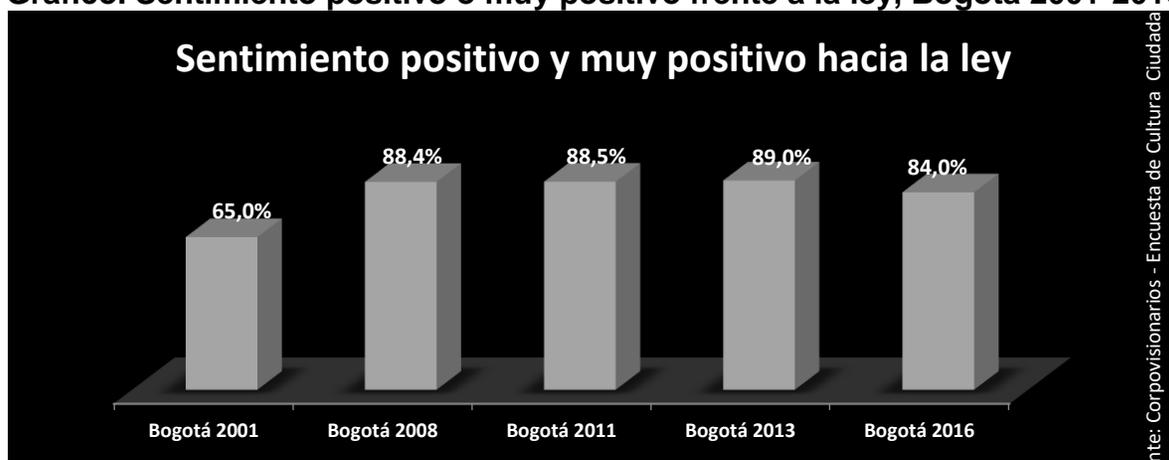
Es parte también de la cultura de la legalidad aquello que podría describirse como la **integridad ciudadana y pública**, y en particular la percepción, las actitudes y los comportamientos de las personas frente a la corrupción, en lo cual se incluyen su propia capacidad de regulación y su capacidad de regular a los demás, así como su percepción de la corrupción en su ciudad o localidad.

A continuación se presentan algunos de los rasgos de la cultura de la legalidad en Bogotá, según los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada inicialmente por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo y luego por Corpovisionarios entre 2001 y 2016.

Sentimiento positivo o negativo frente a la ley

- El sentimiento positivo frente a la ley mostró una tendencia ascendente entre 2001 y 2013, para descender de manera visible en 2016, cuando el 84% de la ciudadanía manifestó tener sentimientos positivos o muy positivos.
- Este porcentaje se sitúa cerca del promedio de las ciudades medidas por la Encuesta (88%), y aunque es visiblemente superior al de Ciudad de México (82%), se encuentra por debajo del de Medellín (92%) y Barranquilla (91%).

Gráfico. Sentimiento positivo o muy positivo frente a la ley, Bogotá 2001-2016

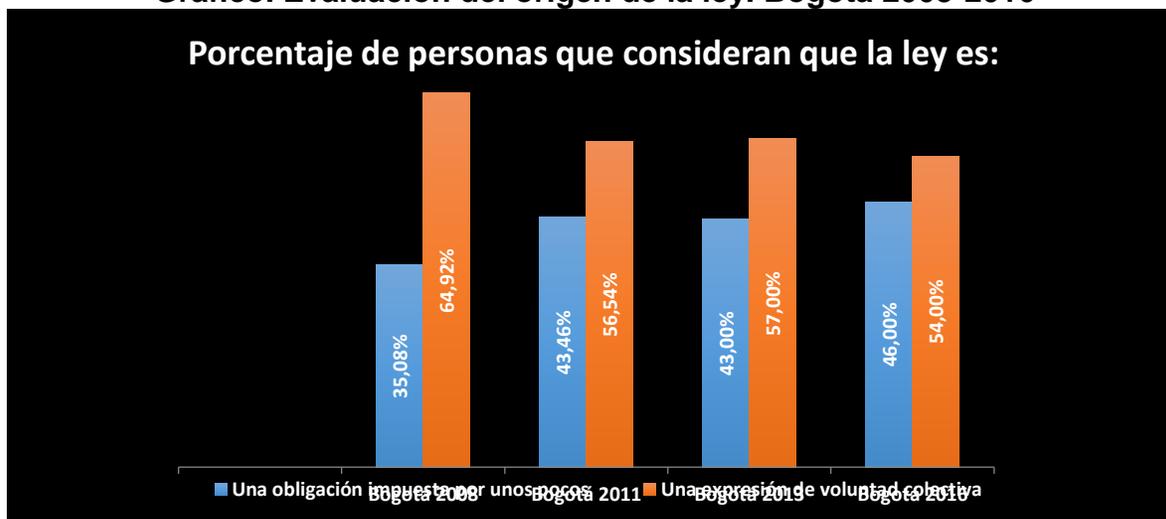


Percepción de la ley como acuerdo colectivo o como imposición

Parte muy importante de la cultura de la legalidad es la percepción que tienen las personas en cuanto al origen de la ley. La Encuesta de Cultura Ciudadana contempla dos aspectos: por una parte, la consideración de la ley como expresión de la voluntad colectiva; por otra, su consideración como obligación impuesta por unos pocos. El balance entre las dos opciones muestra en Bogotá una tendencia negativa entre los años 2008 y 2016 (con un estancamiento entre 2011 y 2013).

- El porcentaje de personas que considera la ley como una obligación impuesta por unos pocos subió de 35% a 46% entre 2008 y 2016.
- El porcentaje de personas que considera la ley como una expresión de voluntad colectiva bajó de 64,9% a 54,0% en el mismo período.

Gráfico. Evaluación del origen de la ley. Bogotá 2008-2016

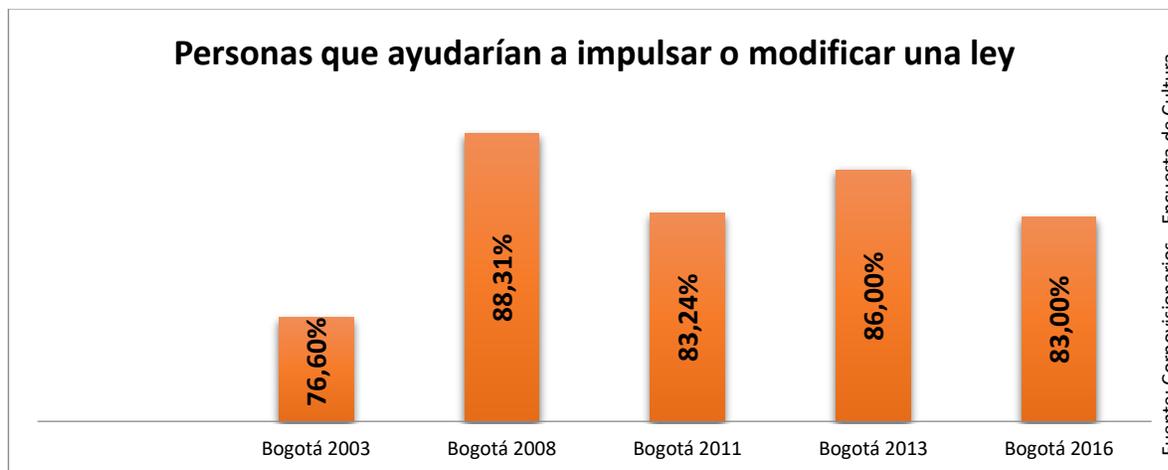


Disposición a ayudar a impulsar o modificar una ley

La disposición a participar en la creación o el cambio de las leyes es otro aspecto clave de la cultura de la legalidad.

- El porcentaje de personas en Bogotá que afirman que ayudarían a impulsar o modificar una ley presentó un aumento considerable entre los años 2003 (76%) y 2008 (88%), para luego descender en el año 2011 (83%), cayendo aún más en 2016 (83%).

Gráfico. Disposición a ayudar a construir la ley. Bogotá 2003-2016



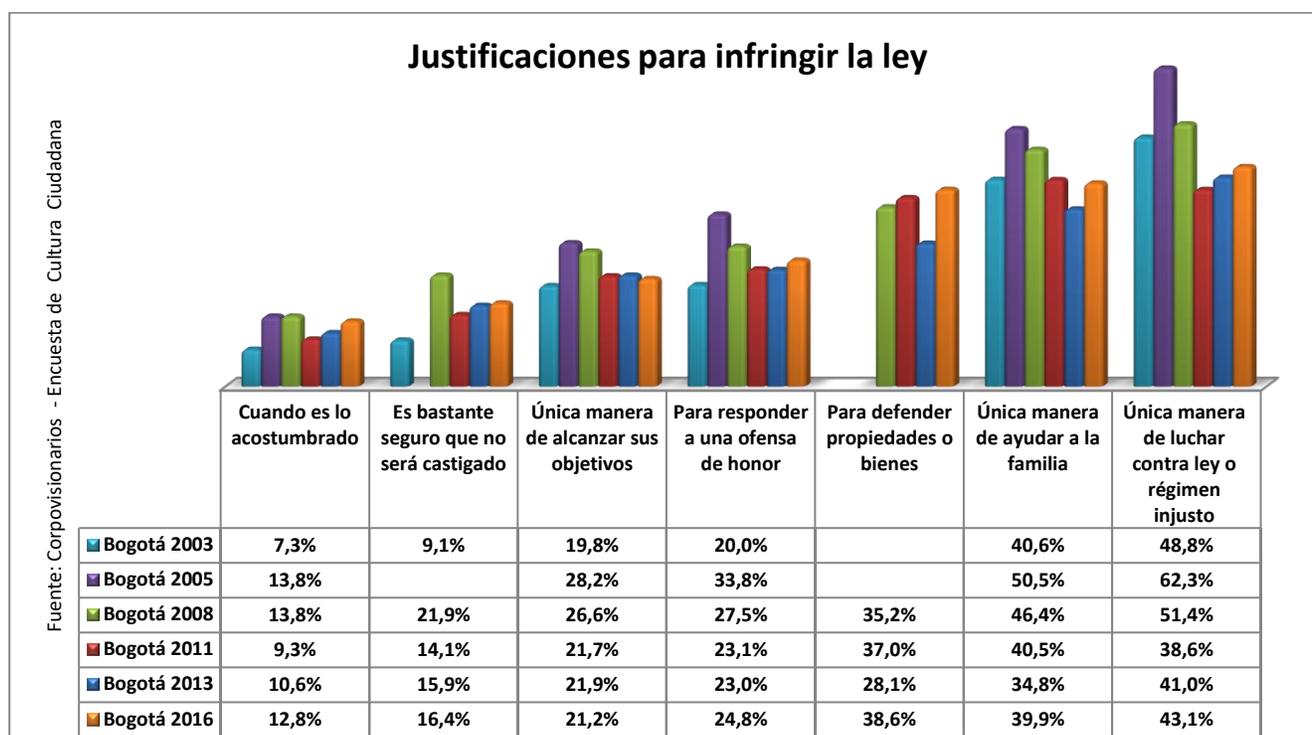
Justificaciones para infringir la ley

Los porcentajes de personas que usando diferentes razones justifican desobedecer la ley mostró mejorías en Bogotá entre 2008 y 2011, pero el panorama se estanca en la mayoría de casos entre este año y 2013, y desmejora de manera visible en 2016: la proporción de población aumenta en la mayoría de justificaciones. Como sucede con otros indicadores, los

porcentajes de personas que justifican la desobediencia de la ley por la gran mayoría de razones contempladas en la Encuesta de Cultura Ciudadana descienden a medida que aumenta la edad y también al aumentar el nivel socioeconómico.

- La mayor justificación para infringir la ley en 2016 fue “para luchar públicamente contra una ley o un régimen injustos” (43%). Bajó de 51% en 2008 a 39% en 2011 y luego subió de nuevo en 2013 y 2016 (justificación altruista).
- La segunda justificación es “cuando es la única manera de ayudar a la familia” (39,9%), más de la tercera parte de la población de la ciudad. Había bajado de 46% en 2008 a 41% en 2011, para aumentar de nuevo en los siguientes años.
- La tercera justificación es menos altruista: “para defender propiedades o bienes”. Había aumentado de 35% en 2008 a 37% en 2011, para descender en 2013 a 28%, pero en 2016 alcanza su valor más alto (38,6%) desde cuando comenzó a medirse.

Gráfico. Justificaciones para infringir la ley. Bogotá 2008 - 2016



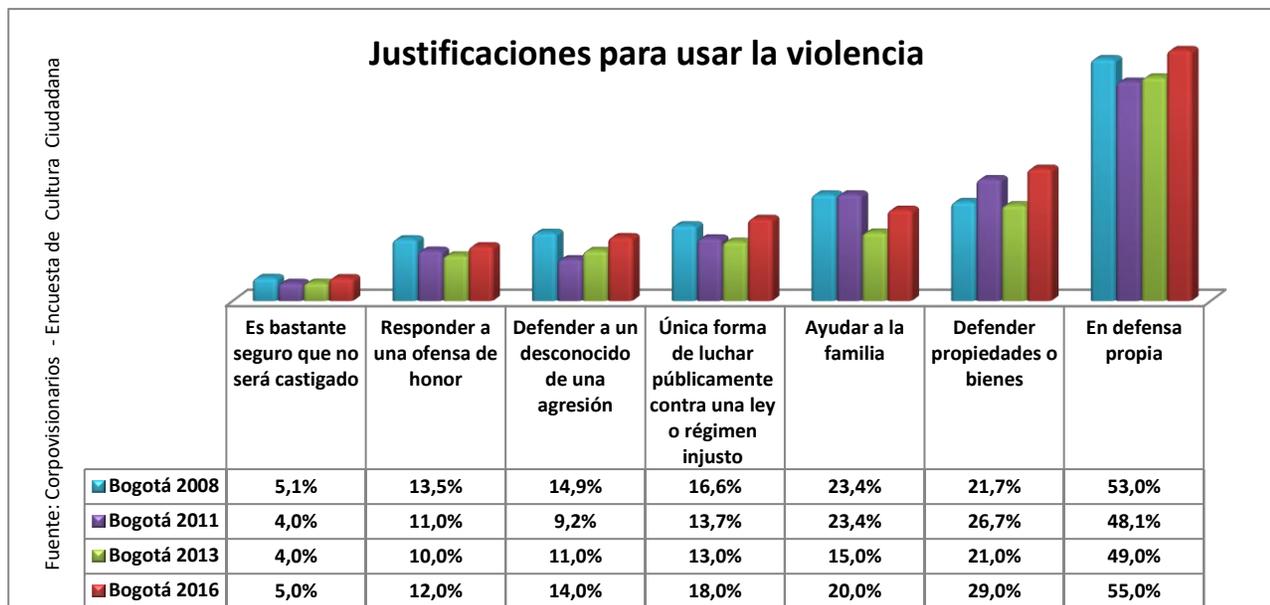
Justificaciones para usar la violencia

En términos generales, los porcentajes de personas que justifican usar la violencia por distintos motivos presentan aumentos en 2016, particularmente en algunas justificaciones.

- La mayor justificación para usar la violencia es “cuando es en defensa propia” (55%). Había descendido de 53% en 2008 a 48% en 2011, para comenzar a aumentar en 2013.

- La segunda justificación es “para defender propiedades o bienes”, motivación claramente egoísta (29%). Había aumentado de 22% a 27% entre 2008 y 2011, para descender a 21% en 2013 y alcanzar finalmente su elevado porcentaje actual.
- La tercera justificación es “cuando es la única manera de ayudar a la familia” (20%). Había descendido de 23% en 2008 y 2011 a 15% en 2013.

Justificaciones para usar la violencia. Bogotá 2008 – 2016



Fuente: Corprovisionarios - Encuesta de Cultura Ciudadana

Los resultados por rango de edad muestran, en la mayoría de los casos, porcentajes que van disminuyendo a medida que aumenta la edad. Para la mayoría de las justificaciones, además, el rango de edad de los 14 a los 18 años muestra porcentajes significativamente más altos que cualquier otro rango de edad de personas que justifican usar la violencia, llegando incluso en ocasiones a duplicar dicho porcentaje.

Actitudes frente a la justicia por mano propia y la justicia aplicada por la policía

La Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en 2016 muestra un considerable aumento del porcentaje de personas que están de acuerdo con la idea de que “cuando un grupo de ciudadanos atrapa a un ladrón que acaba de robar deberían darle una golpiza”. Dicho porcentaje se elevó de 23,3% en 2013 a 35,4% en 2016.

De manera similar, aunque con porcentajes más reducidos, aumentó la proporción de personas que piensan que cuando los policías atrapan a delincuentes deberían matarlos”, que pasó de 4,6% en 2013 a 8,9% en 2016.

Gráfico. Actitudes frente a la justicia por mano propia. Bogotá 2008-2016

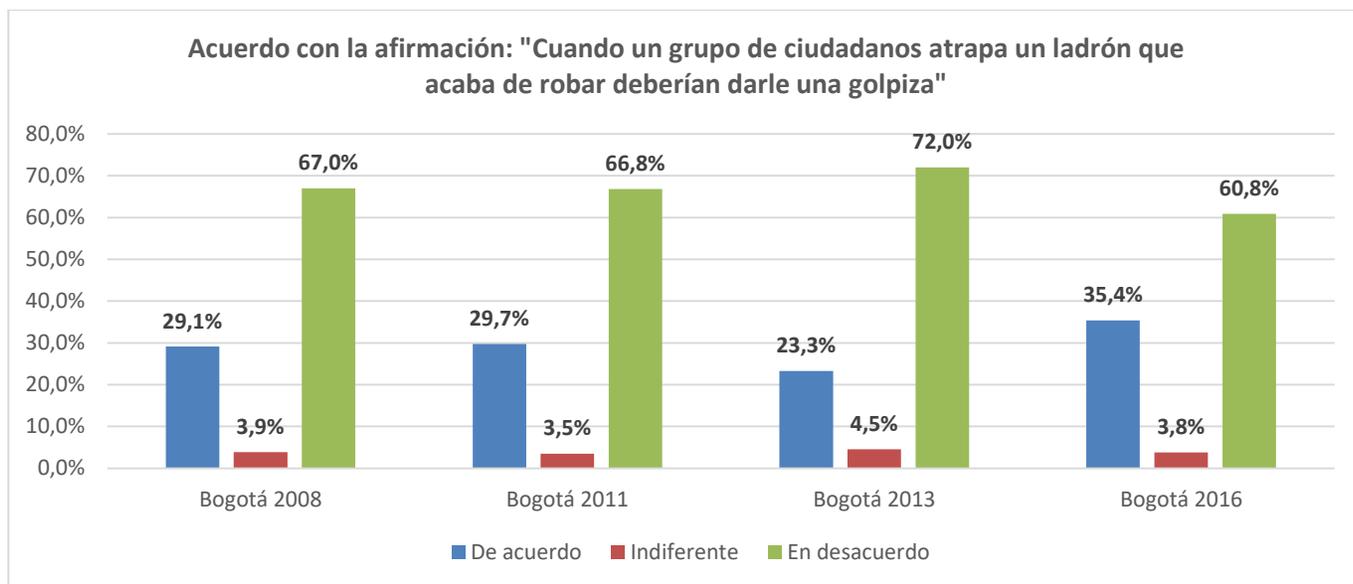
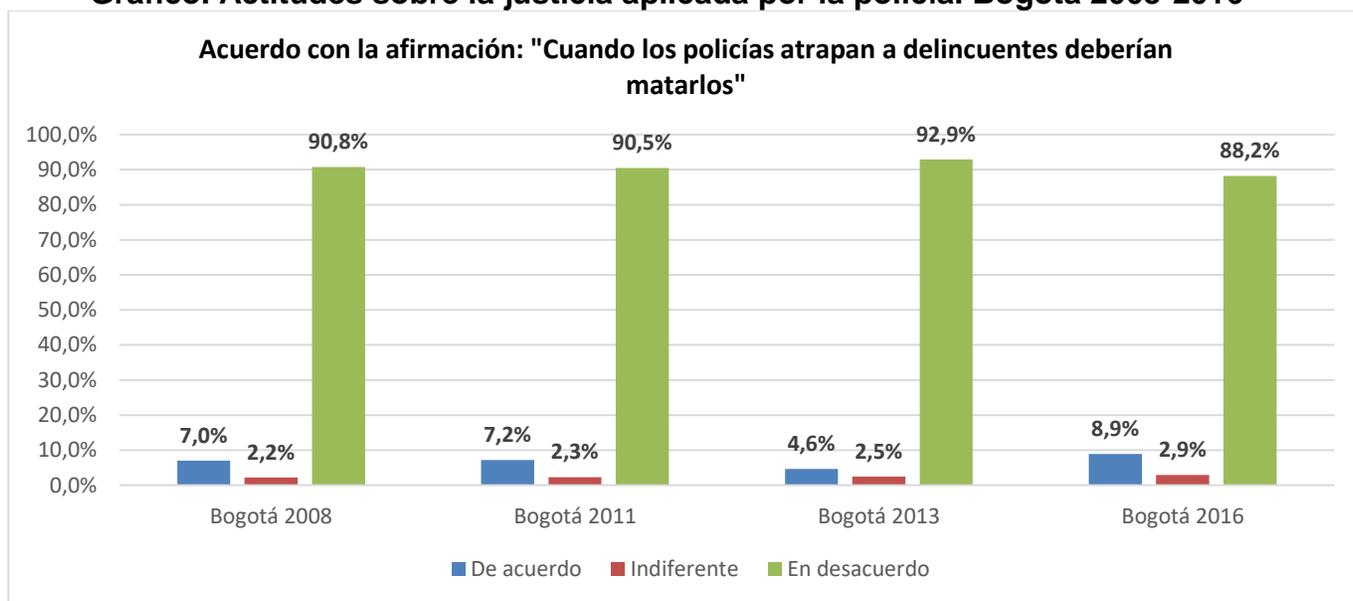


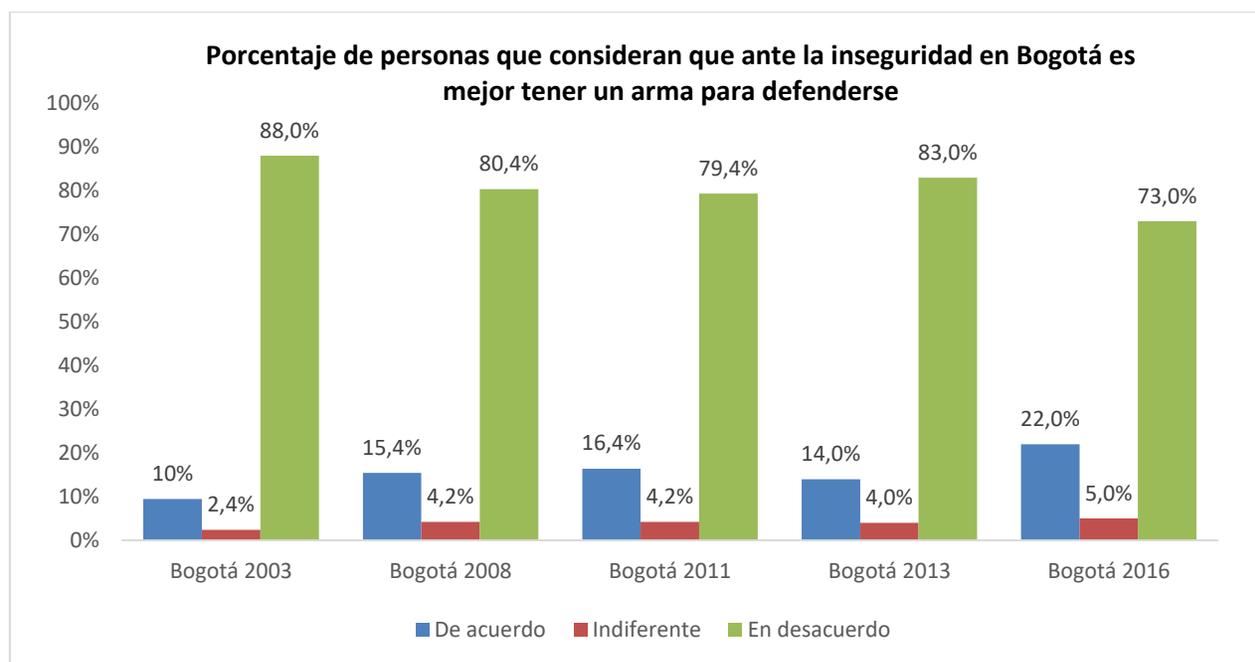
Gráfico. Actitudes sobre la justicia aplicada por la policía. Bogotá 2008-2016



Actitudes frente al porte de armas

En relación con el porte de armas, se observa un aumento sostenido del porcentaje de personas que consideran que ante la inseguridad en Bogotá es mejor tener un arma para defenderse. Esta proporción ascendió de 10% en 2003 a 22% en 2016.

Gráfico. Actitud hacia el porte de armas. Bogotá 2003-2016



Percepción del acatamiento de las normas básicas de convivencia¹⁰

La evolución de la percepción de los bogotanos sobre el cumplimiento de las normas básicas de convivencia es disímil. Sin embargo, dicha percepción muestra una tendencia interesante: mientras que en aquellas normas de convivencia que se basan más en relaciones entre ciudadanos (normas de tránsito y ambientales, cuidado de espacios públicos) la percepción de acatamiento aumentó significativamente, en aquellas que tienen que ver más con la relación con el Estado (servicios públicos, impuestos y corrupción) la percepción de acatamiento disminuyó. Por otra parte, la percepción de buen comportamiento frente a las normas de convivencia en general registró una leve caída, pasando de 16% en 2011 a 13% en 2012.

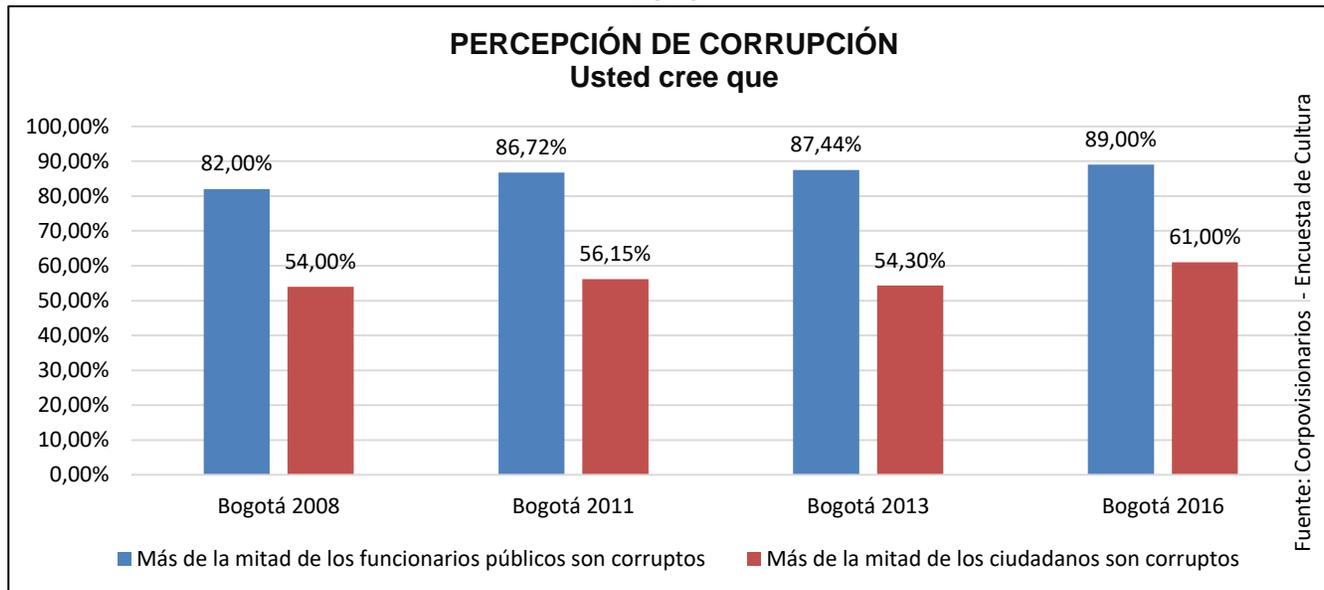
Percepción de la corrupción

Las actitudes, las percepciones y los comportamientos en torno al tema específico de la corrupción son aspectos significativos de la cultura de la legalidad por cuanto ponen de manifiesto facetas importantes de la relación de la ciudadanía con las leyes, por una parte, y por otra, con el concepto de lo público.

- El porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos aumentó de 82% en 2008 a 89% en 2016.
- El porcentaje de personas que considera que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos aumentó de 54% en 2008 a 61% en 2016.

¹⁰ Datos tomados de Bogotá Cómo Vamos, 2013.

Gráfico. Percepción de corrupción. Funcionarios públicos y ciudadanos. Bogotá 2008-2016

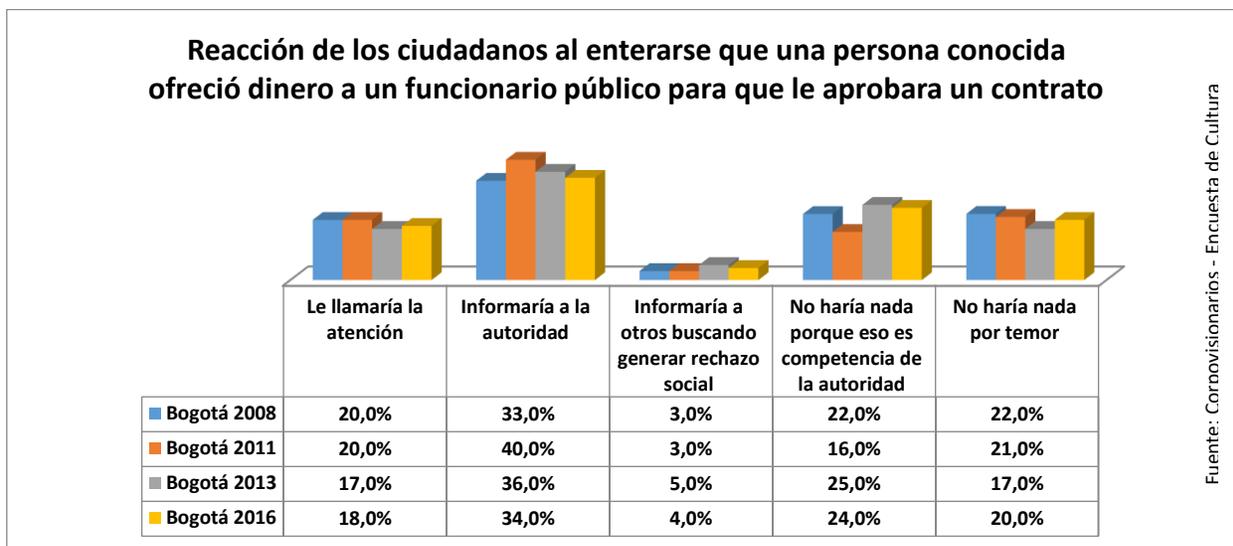


Regulación social frente a la corrupción

La práctica de la regulación ciudadana ante hechos de corrupción constituye uno de los indicios más claros de la cultura de la legalidad en una sociedad. Una actitud poco activa o completamente pasiva frente a la corrupción suele estar acompañada, paradójicamente, por una elevada percepción de corrupción.

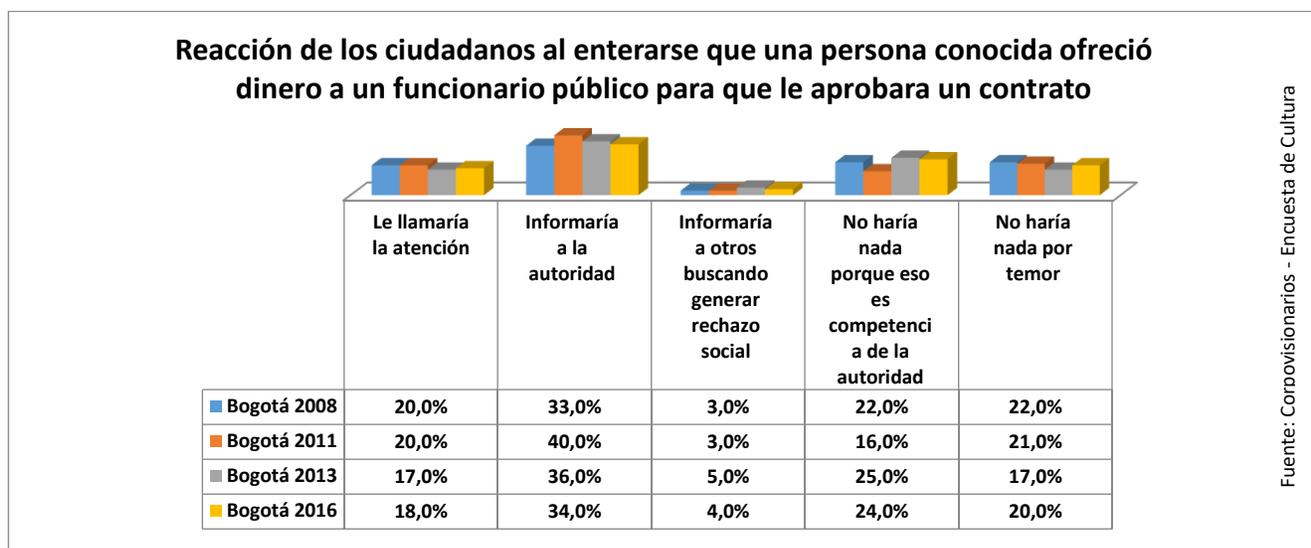
- El porcentaje de personas que, si se enteraran de que una persona conocida ofreció dinero a un funcionario público para que le apruebe un contrato, informarían a la autoridad aumentó de 32% a 39% entre 2008 y 2011, para luego disminuir ligeramente a 36% en 2013 y a 34% en 2016.
- El porcentaje de personas que no harían nada frente a esta situación porque eso es competencia de la autoridad bajó de 22% a 16% entre 2008 y 2011, pero subió de nuevo a 25% en 2013, para mantenerse en ese nivel (24% en 2016).
- El porcentaje de personas que le llamarían la atención a esa persona conocida bajó de 20% a 18% entre 2008 y 2016.
- El porcentaje de personas que no harían nada por temor aumentó de 20% en 2008 a 22% 2011 y descendió a 17% en 2013.

Reacción de los ciudadanos frente a la corrupción, persona conocida. Bogotá 2008-2016.



- Con respecto a las reacciones de los ciudadanos cuando un funcionario público pide dinero para aprobar un contrato, el porcentaje de personas que informarían a la autoridad subió de 33% en 2008 a 40% en 2011, pero bajó de manera significativa para 2016, alcanzando 34%.
- El porcentaje de personas que no harían nada porque eso es competencia de la autoridad bajó de 22% en 2008 a 16% en 2011 y luego subió de manera significativa a 24% en 2016.
- El porcentaje de personas que no harían nada por temor se mantuvo relativamente estable entre 2008 y 2011 (alrededor de 21%), pero bajó a 17% en 2013, para alcanzar de nuevo el 20% en 2016.

Gráfico. Reacción de los ciudadanos frente a la corrupción, funcionarios públicos. Bogotá 2008-2016



3.6.2. Regulación, auto regulación, regulación mutua

La forma como actúan los sistemas de regulación del comportamiento definidos anteriormente conforma una nueva dimensión de cultura ciudadana.

Diferentes agentes y mecanismos cumplen el papel regulador de los sistemas de regulación legal, cultural y moral. **Corresponde a las autoridades competentes aplicar la ley, para lo cual utiliza procedimientos y mecanismos determinados de antemano.** Como agente regulador, la autoridad solamente tiene competencia sobre la ley, pero no sobre la moral o la conciencia individual, ni sobre las normas sociales establecidas culturalmente. **Los individuos y las sociedades, por su parte, pueden asumir el papel de agentes de los tres sistemas de regulación, así no tengan competencia formal en cuanto a la aplicación de la ley.**

Los individuos ejercen su papel regulador de dos maneras:

- En primer término, como individuos sobre sí mismos, en lo que en cultura ciudadana se llama **auto regulación, entendida como el poder de la persona de someter sus comportamientos a uno o más de los tres sistemas de regulación.** La persona puede orientar, poner límites y otorgar sentido a sus comportamientos en concordancia con su propia conciencia (moral), pero también con lo que conoce y entiende de la ley, y/o con su propia versión de las normas sociales (cultura). Desde luego, cada individuo, en cada situación, decide por cuál de los tres sistemas reguladores habrá de guiar su comportamiento.
- En segundo término, como miembro de una sociedad, en su interacción con los demás y con respecto a los comportamientos de los demás. **Cuando el individuo actúa como agente regulador de los demás, pone en juego aquello que en cultura ciudadana se llama regulación mutua.** Esta se da cuando una persona corrige, censura o aplaude el comportamiento de otro u otros, a partir de su concepción de la ley, la moral y la cultura. En este caso, la persona actúa en su doble condición de agente individual y agente social.

La regulación ejercida por las autoridades en cuanto a la ley, la que ejercen los individuos sobre sí mismos (auto regulación) y sobre otros (regulación mutua), constituyen las principales formas de control en una sociedad. Sin embargo, existe una forma específica de regulación que se denomina control social, y es la que ejercen los individuos sobre los demás miembros de la sociedad (regulación mutua) e incluso sobre las autoridades, en su doble condición de agentes de sí mismos y de la sociedad. Frente a los comportamientos de los demás miembros de su sociedad, el individuo puede ejercer presión o intervenir de otra manera para que se aplique la ley, las normas morales o las reglas sociales; frente a las actuaciones de las autoridades, el individuo puede intervenir, como persona individual o como parte de un grupo, para que las autoridades cumplan con la ley, cumplan sus promesas, o respondan al bien y a los intereses comunes. El control social, así definido, es uno de los casos en que la

conceptualización de cultura ciudadana sobrepasa los límites de la dicotomía entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado. Como se vio, en la definición formal el control social es una forma de participación mediante la cual los ciudadanos ejercen vigilancia sobre los agentes públicos. En cultura ciudadana no se desconoce esta función del control social, pero se amplía su campo de aplicación a la ciudadanía en general, trátase o no de servidores públicos.

En esta dimensión nos interesan especialmente los siguientes aspectos:

- A. Facilidad de las personas para actuar de acuerdo con la ley o la conciencia
- B. Percepción de las personas en cuanto al sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento y el de los demás
- C. Percepción de las personas sobre el papel regulador de las autoridades
- D. Percepción de las personas sobre el papel regulador de los ciudadanos

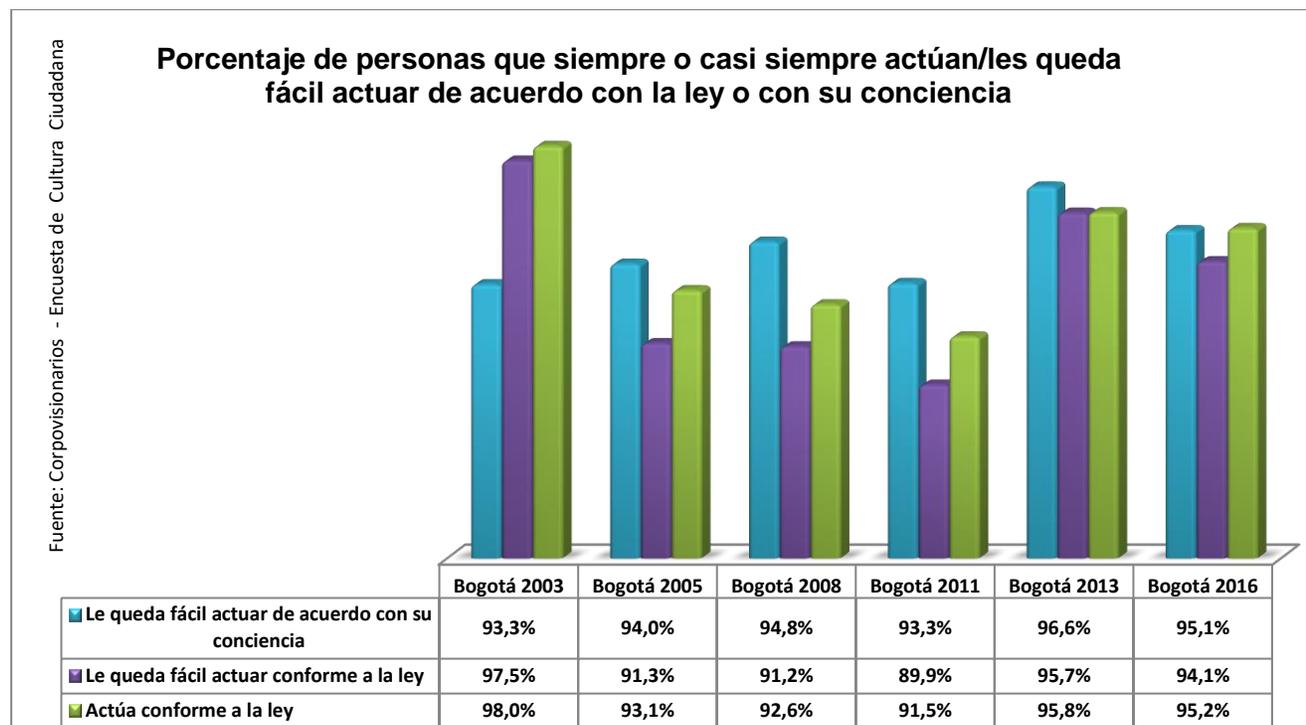
Sobre la base de los datos de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada en Bogotá por Corpovisionarios, se ilustran en seguida estos aspectos de la regulación de los comportamientos.

Facilidad de las personas para actuar de acuerdo con la ley o la conciencia

Los indicadores que conforman esta segunda dimensión del diagnóstico revelan, en primer lugar, que la gran mayoría de personas en Bogotá (alrededor del 95%) consideran que siempre o casi siempre actúan de acuerdo con la ley y que les queda fácil actuar de acuerdo con esta y con su conciencia. Los resultados por grupos demográficos muestran que, en general, los porcentajes tienden a ser más altos al aumentar la edad de las personas, y al aumentar su estrato y su nivel educativo, mientras que no hay diferencias significativas por género.

- El porcentaje de personas que afirman que les queda fácil actuar de acuerdo con la ley aumentó de 90% en 2011 a 94% en 2016.
- El porcentaje de personas que afirman que les queda fácil actuar de acuerdo con su conciencia aumentó de 93% en 2011 a 95% en 2016.
- El porcentaje de personas que dicen actuar conforme a la ley aumentó de 92% en 2011 a 95% en 2016.

Gráfico. Facilidad para actuar de acuerdo con la ley/la conciencia y actuación de acuerdo con la ley. Bogotá 2008-2016



Percepción de las personas en cuanto al sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento y el de los demás

Cuando se le pregunta a las personas qué es lo que más influye sobre su **comportamiento**, la gran mayoría responde que se trata del placer por cumplir con la propia conciencia. Menores porcentajes registran la admiración por la ley, el temor a la multa o a la cárcel, el reconocimiento social y el temor a la culpa o a la censura y el rechazo social. Si bien para este indicador no se registran diferencias por rango de edad, sí se registran por nivel socio-económico: comparado con los demás estratos, un porcentaje mayor de personas de estrato bajo dicen que lo que más influye sobre su comportamiento es el temor a la cárcel o la admiración por la ley, mientras que un mayor porcentaje de personas de estrato alto considera que se trata del placer por cumplir con la propia conciencia (80%). El estrato medio registra un porcentaje mayor a los otros dos estratos en el temor a la culpa (4%). Por género, hay más mujeres que hombres que afirman que se trata del placer de cumplir con la propia conciencia.

Sin embargo, cuando se le pregunta a las personas qué creen que influye más en el comportamiento de los demás los porcentajes cambian, como se verá enseguida. Para este indicador, aunque no se registran grandes tendencias por edad, género o nivel educativo, entre más bajo el estrato más personas afirman que lo que más influye en los demás es la admiración por la ley (con porcentajes de 8% para el estrato bajo, 7% para el medio y 2% para el alto), mientras que entre más alto el estrato más personas consideran que se trata

del placer por cumplir con la propia conciencia (con porcentajes de 43% para el alto, 37% para el medio y 33% para el bajo).

Estos resultados muestran que, en muchos casos, nos vemos a nosotros mismos como sujetos morales que entienden por las buenas, mientras que muchas de las demás personas son sujetos legales que entienden por las malas. Este fenómeno está asociado a las atribuciones que hacemos de las motivaciones que los demás tienen para actuar: con el esquema recién mencionado, es más fácil asignar motivaciones negativas a los comportamientos de los demás, lo que puede redundar, entre otros, en falta de confianza, reacciones violentas frente a problemas de convivencia e incapacidad para llegar a acuerdos y mantenerlos.

- Para el 63% de la ciudadanía bogotana lo que más influye sobre su comportamiento es el placer de cumplir con la propia conciencia (regulación positiva de la moral). El temor a la culpa (regulación negativa de la moral) solo influye para el 4% de los ciudadanos. Porcentajes mucho menores aceptan la ley (22% en sus formas de regulación positiva y negativa) y la cultura (12% en sus formas de regulación positiva y negativa) como los factores que más influyen sobre su comportamiento.
- Cuando se trata de evaluar a los demás, el poder de la conciencia se reduce al 34% (5% el temor a la culpa), y aumenta el poder regulador del temor a la multa o a la cárcel (26%); asciende también la influencia del reconocimiento o la censura sociales (18%).
- En otras palabras, hay incoherencia entre lo que las personas piensan de sí mismas (seres esencialmente morales que se regulan “por las buenas”) y lo que piensan de los demás (seres esencialmente prácticos que se regulan “por las malas”).

Sistema de regulación que más influye sobre su comportamiento. Bogotá 2008 - 2016

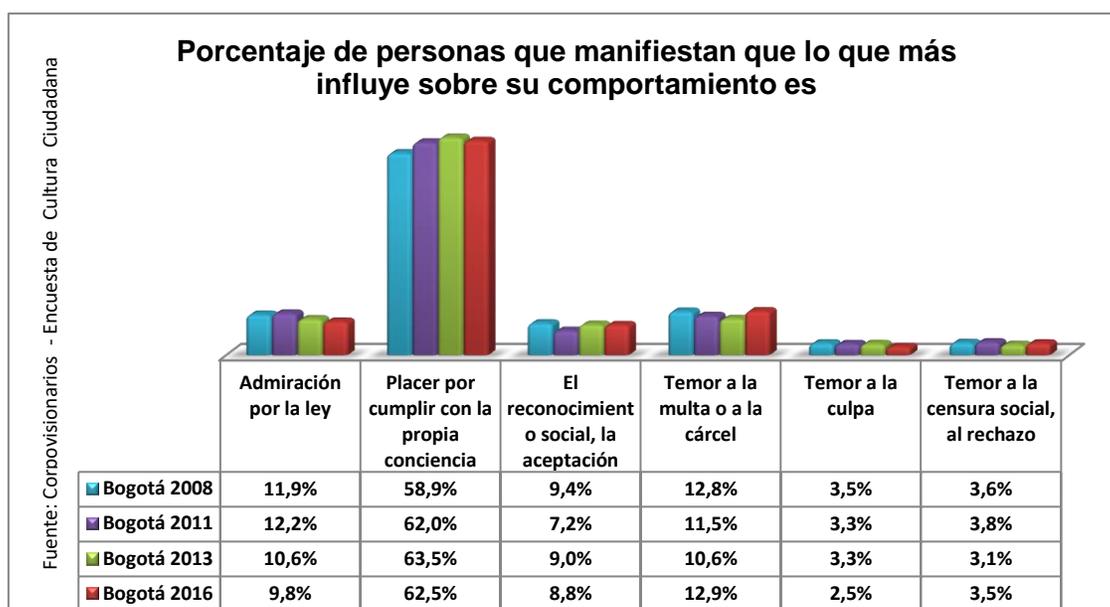
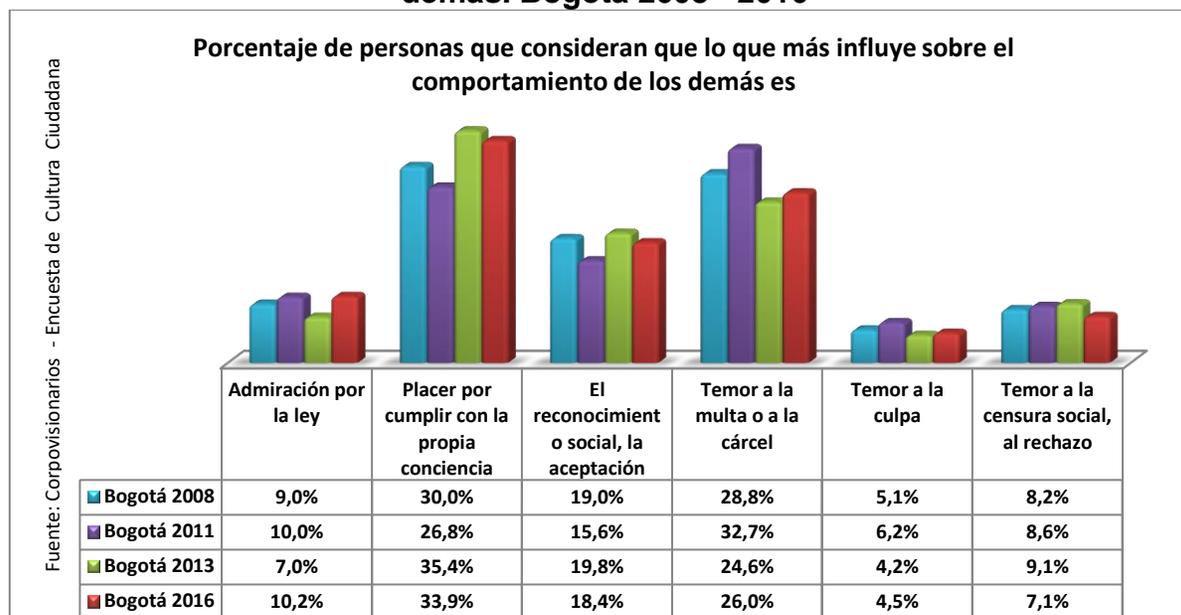


Gráfico. Sistema de regulación que más influye sobre el comportamiento de los demás. Bogotá 2008 - 2016



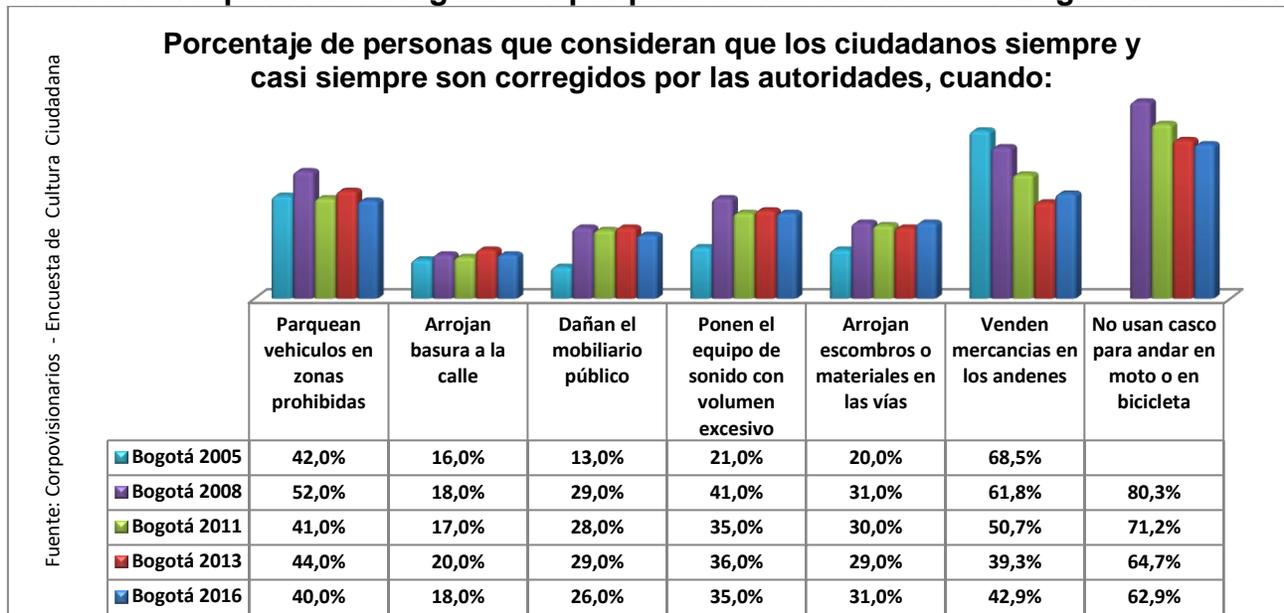
Percepción de las personas sobre el papel regulador de las autoridades

La percepción del control que ejercen las autoridades en Bogotá sobre algunos comportamientos sufrió algunas modificaciones sensibles entre 2008 y 2016, con porcentajes que en muchos casos aumentaron en los primeros años y que volvieron a descender al final del período.

De los comportamientos incluidos en la Encuesta de Cultura Ciudadana, aquellos en los que más personas consideran que siempre o casi siempre las autoridades ejercen control: son no usar casco para andar en motocicleta o bicicleta, parquear en zonas prohibidas, vender mercancías en los andenes y poner equipos de sonido a volúmenes excesivos.

- No usar casco en la moto o en la bicicleta había disminuido de 80% en 2008 a 71% en 2011 y disminuyó de nuevo en 2016, ubicándose en 63%
- Parquear vehículos en zonas prohibidas bajó de 52% a 41% entre 2008 y 2011 y luego volvió a subir ligeramente en 2013 hasta un 44%, para quedar en 40% en 2016.
- Vender mercancías en los andenes bajó de 62% en 2008 a 43% en 2016.
- La percepción del control por parte de las autoridades hacia el acto de poner música a volumen excesivo había aumentado de 21% a 41% entre 2005 y el 2008, pero descendió a 35% en 2016.
- En general, la percepción del control por parte de las autoridades descendió entre 2011 y 2016 en aspectos cruciales del comportamiento ciudadano.

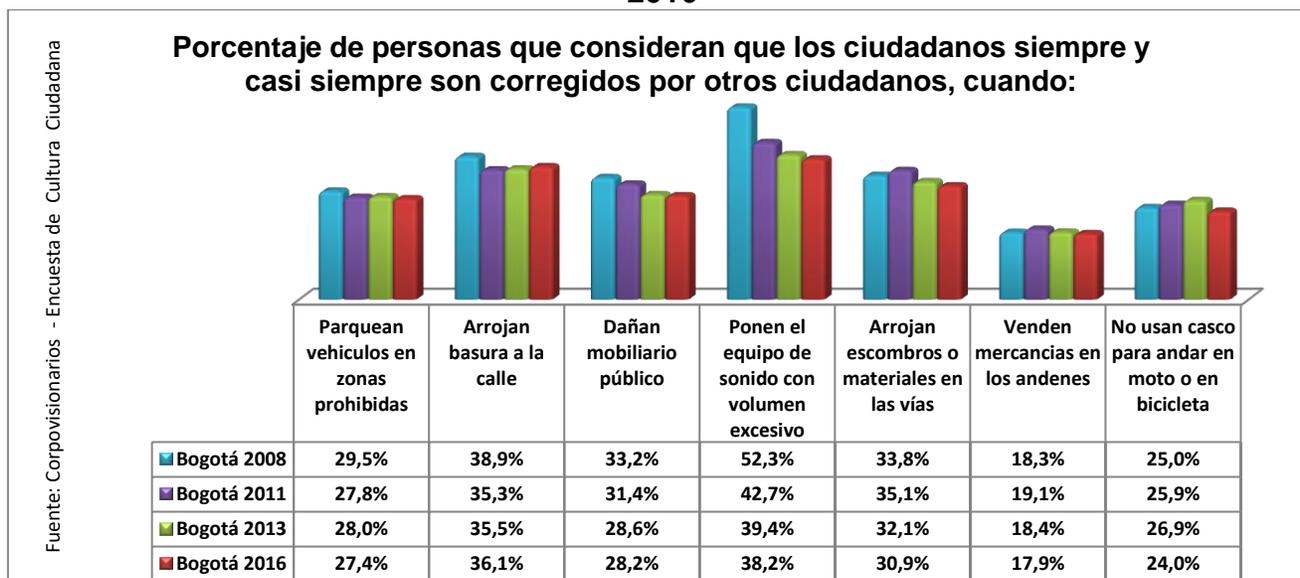
Gráfico. Percepción de la regulación por parte de las autoridades. Bogotá 2005 - 2016



Percepción de las personas sobre el papel regulador de los ciudadanos

- Los comportamientos en que más ejercerían un papel regulador los ciudadanos son poner equipos de sonido a volúmenes excesivos (38%), arrojar basura en la calle (36%) y arrojar escombros o materiales en las vías (31%). Le siguen dañar el mobiliario público con 28%, parquear vehículos en zonas prohibidas con 27%, no usar casco en la moto o bicicleta con 24% y vender mercancías en los andenes con 18%.

Gráfico. Percepción de la regulación por parte de otros ciudadanos. Bogotá 2008 - 2016



3.6.3. Cultura tributaria

La cultura tributaria, en varios sentidos, es un aspecto de la cultura de la legalidad, pero se relaciona también con el sentido de pertenencia a una sociedad y con las actitudes frente a lo público. **El aspecto principal de la cultura tributaria es el reconocimiento, la aceptación y el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas relacionadas con los impuestos y, de manera complementaria, el reconocimiento, la aceptación y el cumplimiento de la obligación ciudadana de pagar por la prestación de los servicios públicos, aspecto también llamado *Cultura del pago*.**

A continuación se presentan algunas de las estadísticas asociadas a la cultura tributaria en Bogotá, provenientes de la Encuesta de Cultura Ciudadana aplicada por Corpovisionarios. Destacamos, en particular, los siguientes aspectos de la cultura tributaria:

- A. Actitudes de la ciudadanía hacia el pago de impuestos
- B. Comportamientos ciudadanos relacionados con la evasión de impuestos

Actitudes de la ciudadanía hacia el pago de impuestos

En términos generales, los indicadores que componen la dimensión de cultura tributaria muestran que un gran porcentaje de las personas en Bogotá dicen conocer y cumplir sus obligaciones tributarias.

- En 2016, el 88% de las personas en Bogotá estuvo de acuerdo con la afirmación “pago los impuestos para que los habitantes de la ciudad tengan acceso a servicios públicos”.
- El 90% de la ciudadanía estuvo de acuerdo con la afirmación “pago los impuestos porque es un deber ciudadano”.
- Así mismo, la disposición a cumplir con el pago de impuestos como obligación legal se manifiesta en el alto porcentaje de personas que afirmaron pagar impuestos para evitarse multas y sanciones (94%).
- El porcentaje de personas que consideran que “muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada” (impunidad) descendió de 23% a 20% entre 2008 y 2011 pero volvió a aumentar a 29% en 2016.

Gráfico. Actitudes frente al pago de impuestos. Bogotá, 2008 - 2016

Porcentaje de personas que están de acuerdo y completamente de acuerdo con la afirmación:

Fuente: Corprovisionarios - Encuesta de Cultura



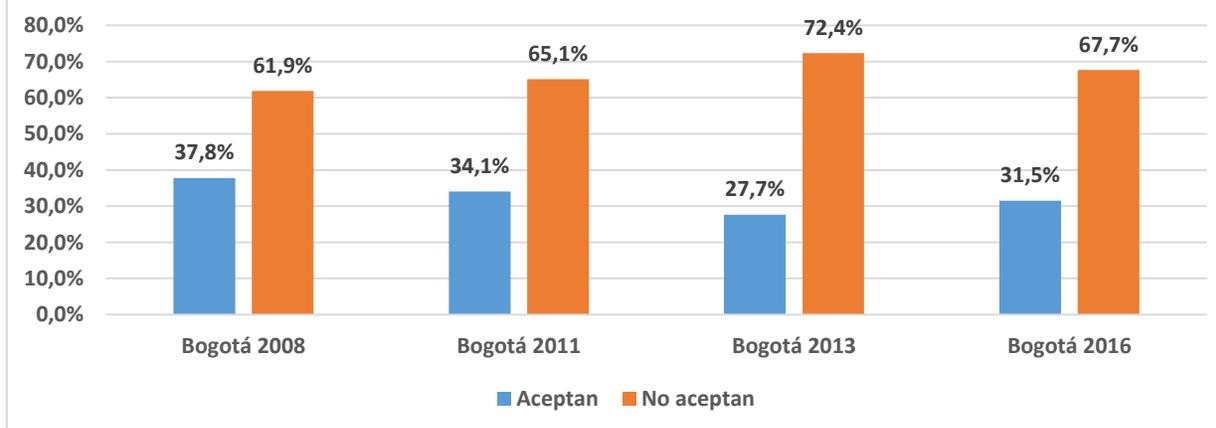
	Bogotá 2003	Bogotá 2008	Bogotá 2011	Bogotá 2013	Bogotá 2016
■ Pago los impuestos porque es un deber ciudadano	92,0%	94,0%	90,6%	93,2%	89,8%
■ Pago los impuestos para que todos los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos	86,1%	91,6%	90,8%	92,5%	87,6%
■ Pago cumplidamente los impuestos para evitarme multas	91,9%	95,2%	93,2%	94,9%	93,5%
■ Muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada	29,9%	23,2%	19,9%	25,3%	29,3%

Comportamientos ciudadanos relacionados con la evasión de impuestos

- Cerca de tres cuartas partes de la ciudadanía (68%) afirma rechazar el ofrecimiento de un menor precio si compran un artículo sin factura para evitar el pago del impuesto al valor agregado (IVA). Las razones incluyen la necesidad de la factura y el rechazo por principio ético.
- Los porcentajes de personas que aceptan comprar sin factura para evitar el pago del IVA por distintas razones descendió del 38% en 2008 al 32% en 2016.

Gráfico. Actitudes frente a la evasión de impuestos. Bogotá, 2008 - 2016

Personas que aceptan/no aceptan comprar sin factura



3.6.4. Participación en los asuntos públicos y control social

La participación ciudadana es un mecanismo de ejercicio democrático de la ciudadanía que implica una actuación concreta en el escenario público. Esta faculta e impone a las personas el derecho y el deber que tienen de integrarse activamente en los procesos de toma de decisiones colectivas e incentiva la movilización para la resolución de los problemas que afectan el bien común.

La cultura ciudadana, como concepto y como política pública, está concebida dentro del marco de un sistema democrático. La democracia y la cultura democrática hacen posible la construcción y modificación de leyes como acuerdos colectivos, permiten dirimir conflictos de manera concertada, generan expectativas recíprocas de respeto por normas compartidas, cimentando así la confianza, y potencian la capacidad de las personas de construir nexos de solidaridad y sentido de pertenencia.

Como quedó expresado en el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2002), dedicado al fortalecimiento de la democracia,

“La libertad política y la posibilidad de participar en la vida de la comunidad son capacidades tan importantes para el desarrollo humano como la capacidad de leer y escribir o tener buena salud. Las personas sin libertad política –como la posibilidad de pertenecer a una asociación y formarse y expresar opiniones- tienen muchas menos opciones en la vida. Y la capacidad de participar en la vida de la comunidad –con el respeto de los demás y la posibilidad de tomar parte en las decisiones comunales- es fundamental para la existencia humana” (United Nations Development Program 2002, 52).

La participación en los asuntos públicos es pilar de la cultura democrática. En el contexto de la cultura ciudadana es particularmente importante la participación en actividades colectivas relacionadas con los asuntos públicos, incluidos el control y la vigilancia sobre la gestión pública. Se incluye, así mismo, la importancia que asignan las personas a los asuntos públicos. En torno a esta dimensión nos interesa destacar los siguientes aspectos:

- A. Actitudes frente a lo público
- B. Participación en actividades colectivas relacionadas con los asuntos públicos

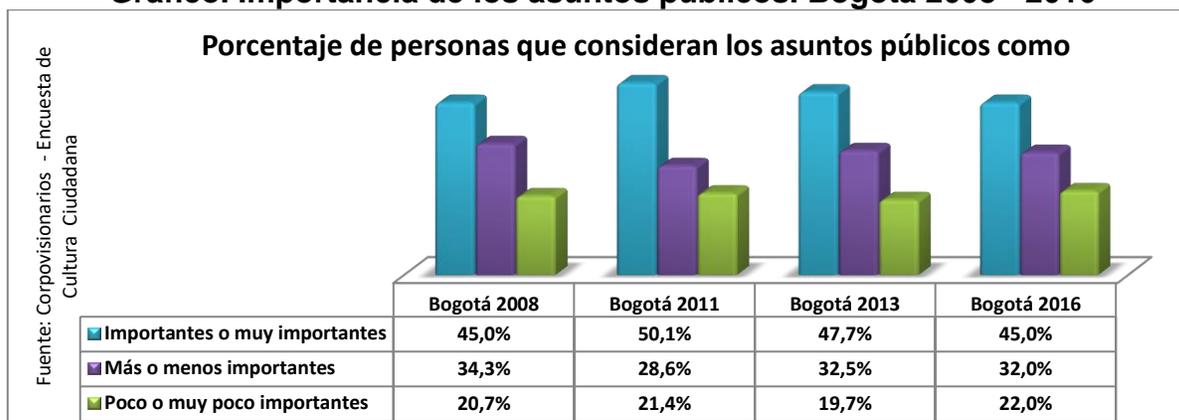
Actitudes frente a lo público¹¹

- De las personas encuestadas en Bogotá en 2016, alrededor del 45% consideró que los asuntos públicos son importantes o muy importantes.
- El 22% consideró que son poco o muy poco importantes.

¹¹ Datos tomados de la ECC 2008, 2011 y 2013.

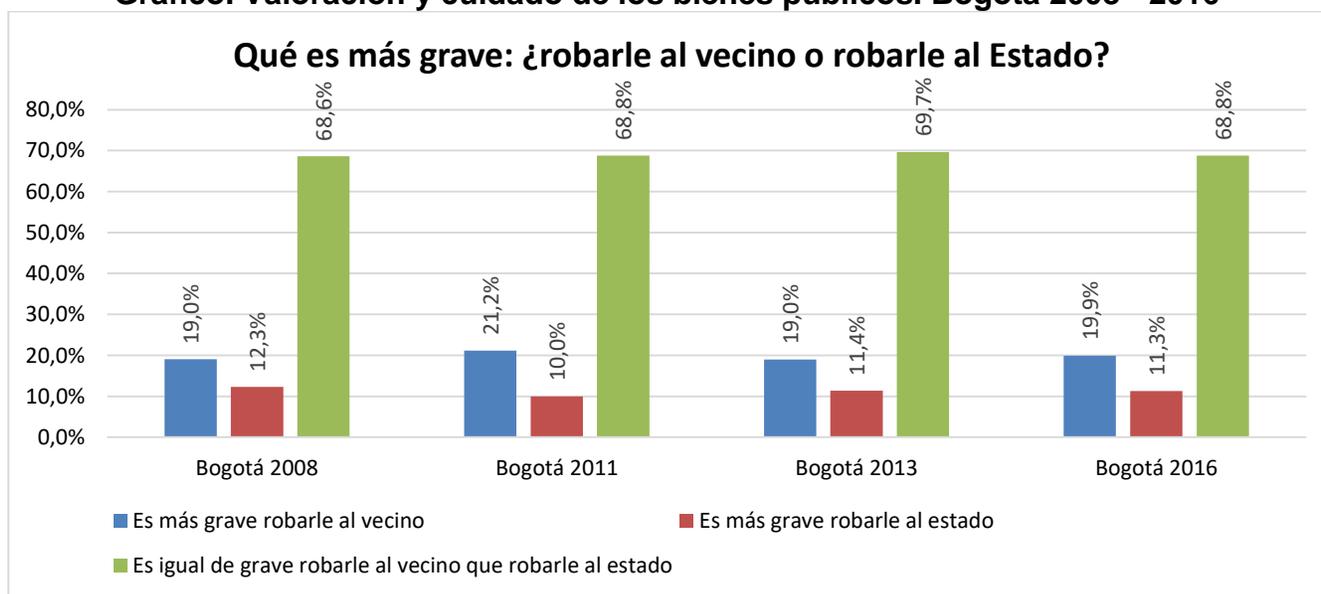
En general, entre menor sea el estrato y el nivel educativo, es menor el porcentaje de personas que considera que los asuntos públicos son importantes o muy importantes, mientras que para quienes consideran que son poco o muy poco importantes se registra la tendencia contraria. Por su parte, un porcentaje ligeramente menor de mujeres considera que son importantes en comparación con los hombres.

Gráfico. Importancia de los asuntos públicos. Bogotá 2008 - 2016



- Frente a la pregunta de qué es más grave: robarle al vecino o robarle al Estado, el porcentaje de personas que consideran que es igual de grave se mantuvo en 2016 alrededor de los porcentajes correspondientes a 2013, 2011 y 2008 (69%)
- El porcentaje de personas que consideran que es más grave robarle al vecino (donde hay una afectación del patrimonio privado) aumentó de 19% a 21% entre 2008 y 2011, pero volvió a disminuir a 20% en 2016.
- Aquellos que consideraron que es más grave robarle al Estado (donde hay una afectación del patrimonio público) bajó de 12% a 10% entre 2008 y 2011 y volvió a subir ligeramente a 11% en 2016.

Gráfico. Valoración y cuidado de los bienes públicos. Bogotá 2008 - 2016



Participación en actividades colectivas relacionadas con asuntos públicos

Los resultados de los indicadores que preguntan sobre la participación reportada en actividades colectivas relacionadas con asuntos públicos muestran que para todos los tipos de actividades propuestas en la Encuesta de Cultura Ciudadana el porcentaje de personas que dice haber participado en ellas bajó considerablemente entre 2008 y el 2016.

- La actividad en la que mayor porcentaje de ciudadanos manifiesta haber participado en el último año es la organización de eventos culturales, recreativos y deportivos (31%).
- Se destaca, por su bajo porcentaje, la participación en espacios de gestión o control público en asuntos públicos (5% en 2016).

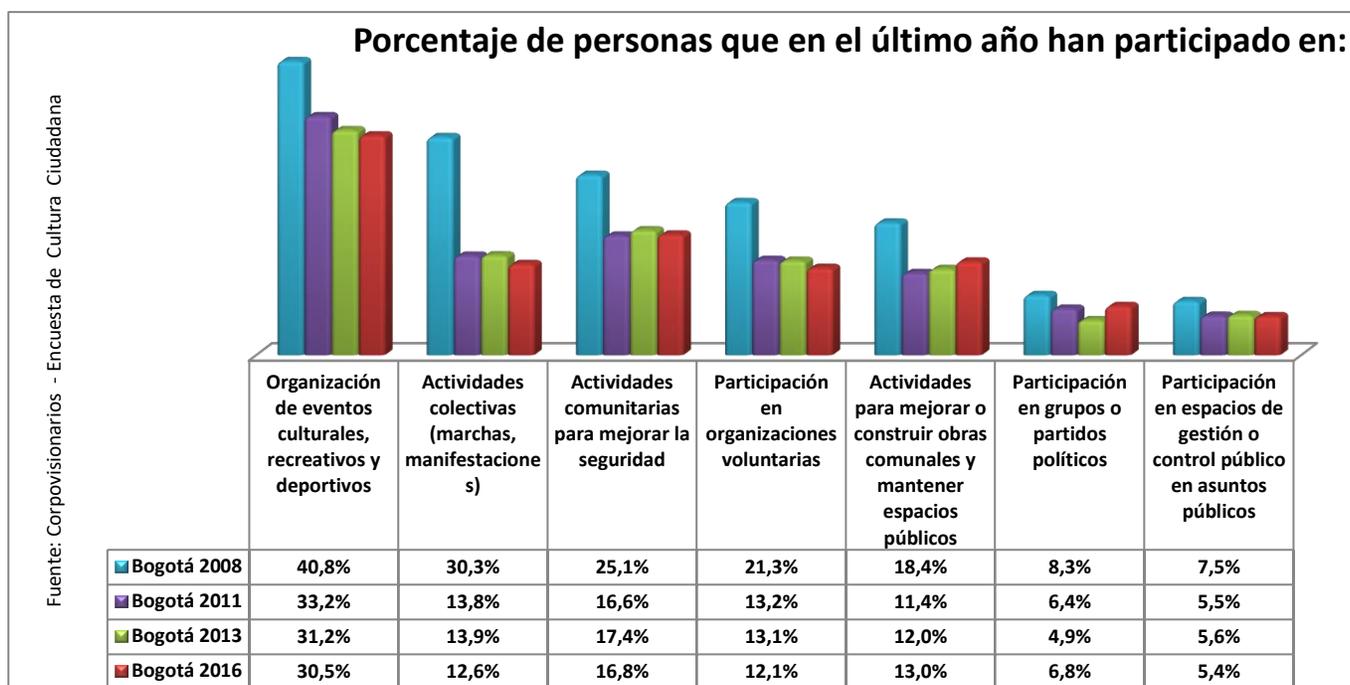


Gráfico 22. Participación en actividades colectivas relacionadas con los Asuntos Públicos. Bogotá 2008 – 2016

3.6.5. Confianza

La confianza se define en la conceptualización de cultura ciudadana como “la expectativa de que el otro actúe de conformidad con reglas o costumbres comunes. La confianza posibilita la capacidad de actuar a partir de hipótesis no pesimistas sobre los demás; ser capaz de suponer en las otras personas altruismo y disposición a cumplir voluntariamente las normas, conduce a la derrota de las estrategias asociadas al pesimismo, y algunas veces al temor sobre el comportamiento del otro”. (Antanas Mockus). La confianza implica un reconocimiento de las capacidades propias, ajenas y del contexto, y se encuentra en la base de la capacidad de concertar, cumplir y reparar acuerdos.

En el análisis de la confianza como parte de la cultura ciudadana tomamos en consideración las siguientes subdimensiones principales:

A. Confianza interpersonal, y en especial la confianza que se tiene en los demás en general y la confianza en las personas cercanas.

B. Confianza en las instituciones, particularmente en la Iglesia, la alcaldía, la gobernación, el gobierno nacional, la prensa, los sacerdotes, los pastores, el Congreso, los funcionarios públicos, los jueces, los órganos judiciales, los políticos, la radio, los sindicatos, las organizaciones religiosas y la televisión.

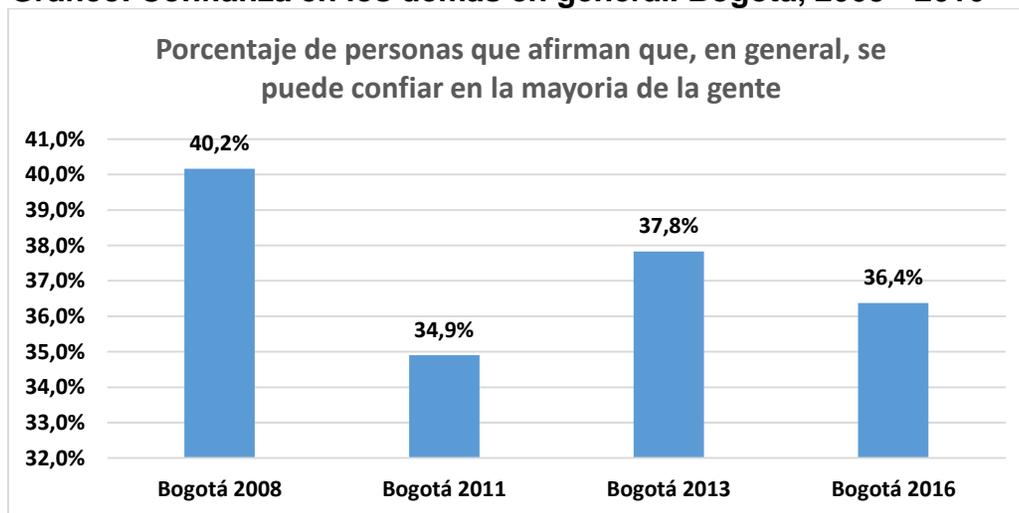
A. Confianza interpersonal¹²

Confianza en los demás en general

- El nivel de confianza de los bogotanos en los demás en general (la mayoría de la gente) descendió de 40% en 2008 a 35% en 2011, para recuperarse ligeramente en 2013 (38%) y descender de nuevo en 2016 (36%).

Estos valores sitúan la confianza de los demás en general en un nivel cercano al de Barranquilla (38%), pero inferior al de Medellín (49%), Cali (48%) y México (46%), así como al promedio de ciudades medidas en la Encuesta de Cultura Ciudadana (42%).

Gráfico. Confianza en los demás en general. Bogotá, 2003 - 2016



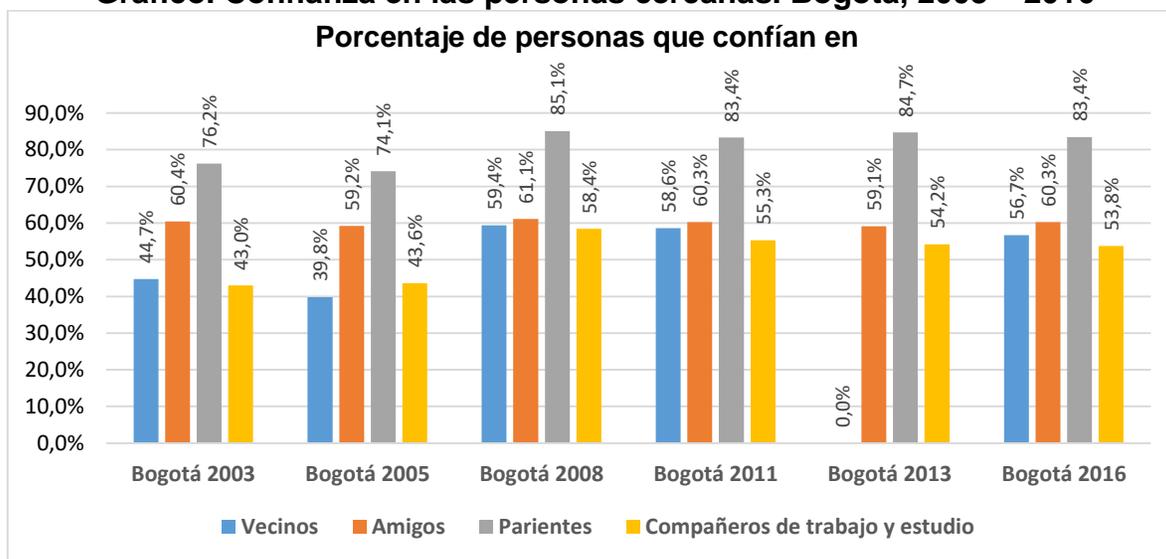
Confianza en personas cercanas

- El mayor nivel de confianza en personas cercanas lo reciben los parientes (83%). Este elevado porcentaje no ha tenido variaciones considerables desde 2008.

¹² Datos tomados de la ECC 2008, 2011, 2013 y 2016.

- El nivel de confianza en los vecinos tampoco ha presentado variaciones desde 2008, sólo una disminución porcentual de 2 puntos en 2016 (57%).
- La confianza en los amigos, aunque alta, es visiblemente menor que la confianza en los parientes.
- El menor nivel de confianza lo tienen los compañeros de trabajo y estudio, aunque continúa siendo alto (54%).

Gráfico. Confianza en las personas cercanas. Bogotá, 2008 – 2016



Los resultados de las encuestas muestran el siguiente cuadro general de la confianza en Bogotá:

- A mayor vulnerabilidad social, menor confianza.
- Los estratos bajos confían menos que los estratos altos.
- Las mujeres confían menos que los hombres.
- La menor proporción de confiados está en el grupo de 14 a 19 años de edad.
- La mayor proporción de confiados está en el grupo de 40 a 44 años.
- Finalmente, la confianza aumenta a medida que el otro se aproxima a la persona en sus círculos de cercanía.

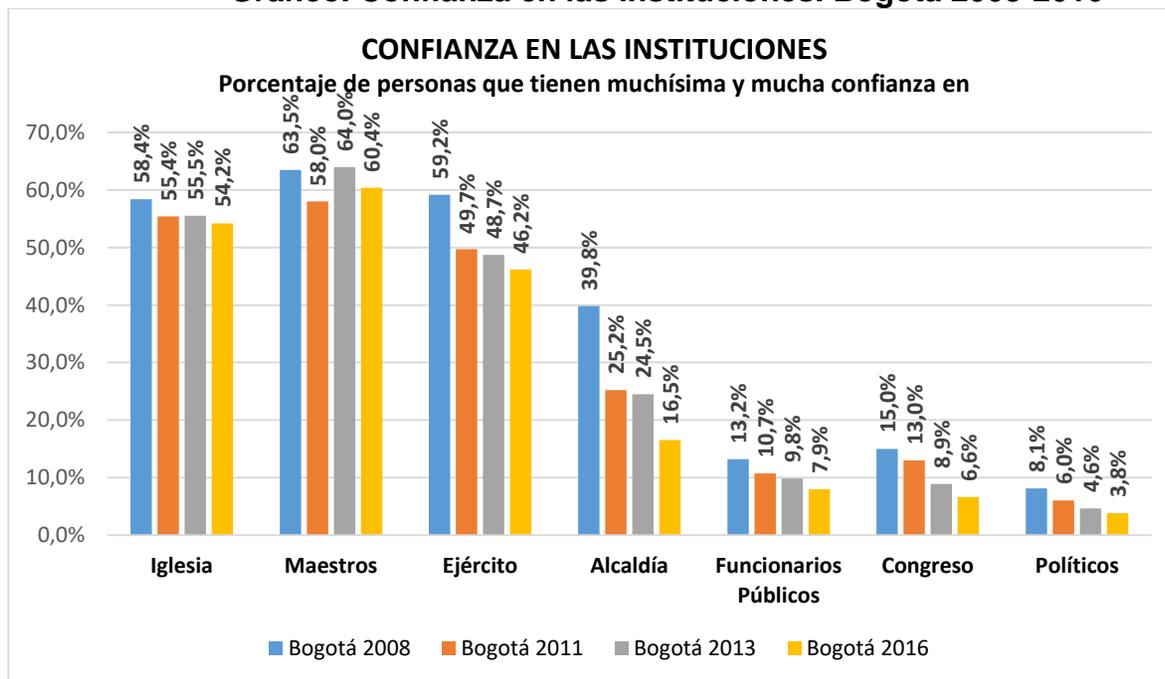
B. Confianza en las instituciones¹³

- Los mayores niveles de confianza ciudadana lo tienen los maestros (60%), seguidos por la Iglesia (54%) y el Ejército (46%).

¹³ Datos tomados de la ECC 2008, 2011 y 2013.

- Los menores niveles de confianza lo tienen los políticos (4%), seguidos por el Congreso (7%) y los funcionarios públicos (8%, habiendo descendido desde el 13% en 2008).
- En la Alcaldía solo tiene mucha o muchísima confianza el 17% de la ciudadanía. El porcentaje tuvo una caída considerable desde 2008, cuando se encontraba en 40%

Gráfico. Confianza en las instituciones. Bogotá 2008-2016



3.6.6. Acuerdos

La capacidad de concertar, cumplir y reparar acuerdos es uno de los fundamentos de la conceptualización de cultura ciudadana, pues se encuentra en la esencia de la armonía entre ley, moral y cultura. Como señalan Mockus y Corzo, “La convivencia se puede caracterizar... por una combinación de una alta capacidad reguladora de ley, moral y cultura sobre los individuos, con la capacidad de los individuos de celebrar y cumplir acuerdos. Esta combinación produce confianza y se fortalece con ella” (Mockus y Corzo 2003, 14). Además, es el fundamento de la confianza entre las personas y entre éstas y las instituciones, y se constituye en el vínculo fundamental entre la cultura de la legalidad y la cultura democrática.

Puede desglosarse en las siguientes subdimensiones:

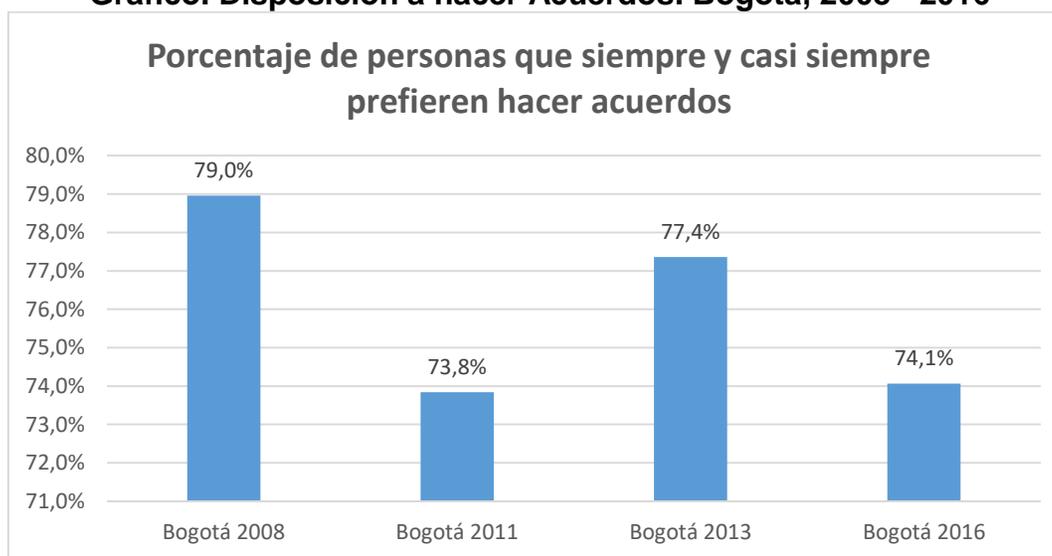
- Disposición a hacer acuerdos
- Percepción del cumplimiento de acuerdos
- Actitudes ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los demás
- Actitudes ante el propio incumplimiento de acuerdos

La Encuesta de Cultura Ciudadana ofrece la siguiente perspectiva de estos aspectos de los acuerdos:

Disposición a hacer acuerdos

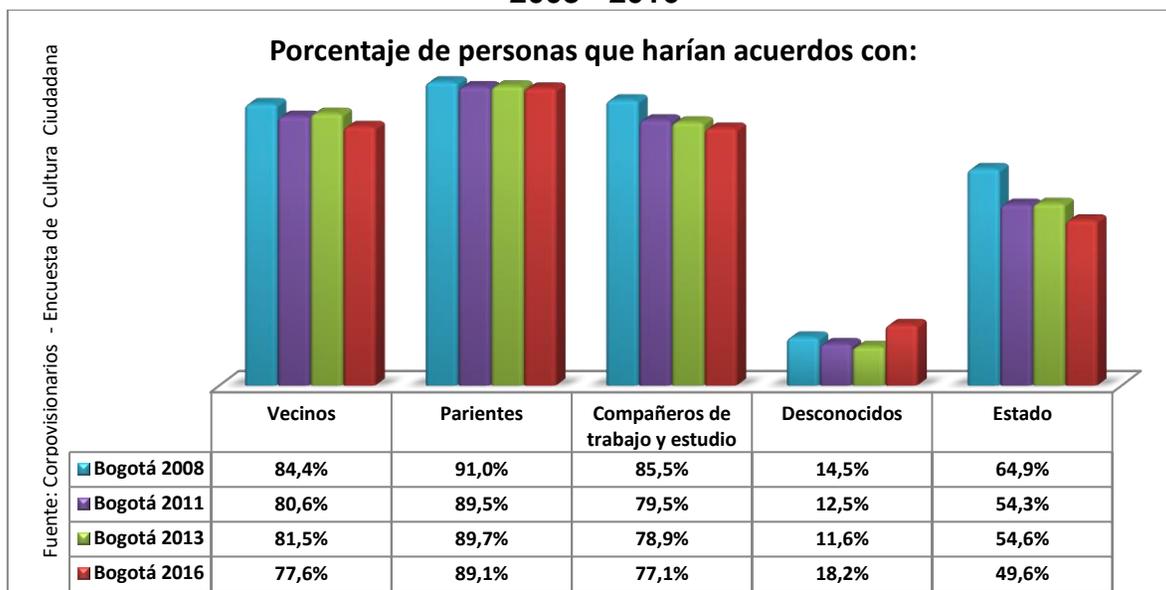
- Los datos muestran una alta disposición a realizar acuerdos entre los bogotanos. El porcentaje de personas que prefieren hacer acuerdos por sobre otros métodos para lograr algún objetivo o resolver una diferencia alcanzó al 77% de la ciudadanía en 2013, pero descendió a 74% en 2016.

Gráfico. Disposición a hacer Acuerdos. Bogotá, 2008 - 2016



- La disposición a realizar acuerdos con distintos tipos de personas, en general, está relacionada con la confianza que se tenga en ellas.
- El grupo con el cual se muestra una menor disposición a realizar acuerdos es el de los desconocidos (18% en 2016)
- El grupo con el cual existe una mayor disposición a realizar acuerdos son los parientes (89%).
- Con los compañeros de trabajo y estudio existe también una alta disposición a efectuar acuerdos (77%, aunque en descenso desde 2008, cuando se registró un 86%).

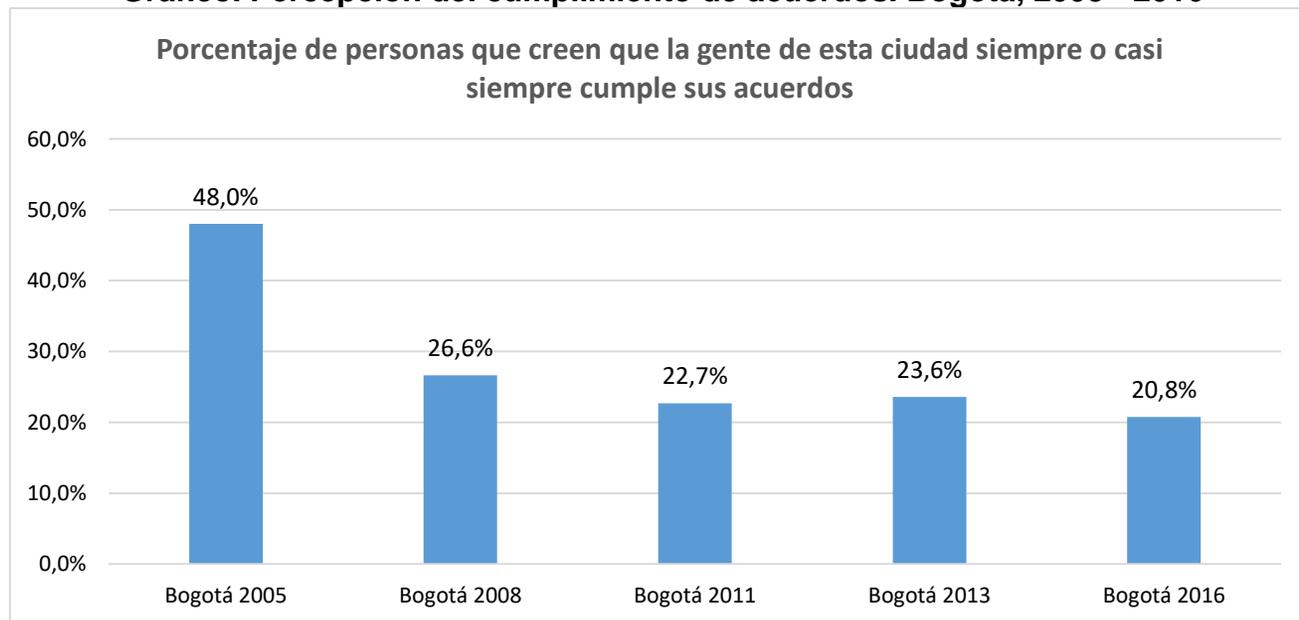
Gráfico. Disposición a hacer Acuerdos con personas cercanas/desconocidos. Bogotá, 2008 - 2016



Percepción del cumplimiento de acuerdos

El 21% de las personas de Bogotá considera que las demás personas siempre o casi siempre cumplen sus acuerdos (2016). Este porcentaje había disminuido entre 2008 y 2011 de 27% a 23%. Por rango de edad, puede observarse que un porcentaje mayor de personas de entre 18 y 25 años consideran que los demás siempre o casi siempre cumplen acuerdos (entre 27% y 31%) que los demás rangos de edad de la encuesta (entre 19% y 24%). Así mismo, un porcentaje mayor de personas de estrato alto, de hombres y de personas con nivel educativo universitario o de posgrado están dispuestas a concertar acuerdos.

Gráfico. Percepción del cumplimiento de acuerdos. Bogotá, 2008 - 2016



Actitudes ante el incumplimiento de acuerdos por parte de los demás

- Cuando alguien no les cumple un acuerdo, las reacciones más comunes que los bogotanos afirman tener (disposición hipotética) son invitar al incumplido a dialogar (con 83%), pedir explicaciones de por qué no le cumplieron (84%) y llegar a un nuevo acuerdo (81%).
- Las reacciones menos frecuentes serían, en orden descendente, hacer sentir al otro culpable (26%) y buscar avergonzar al otro frente a los demás (15%).

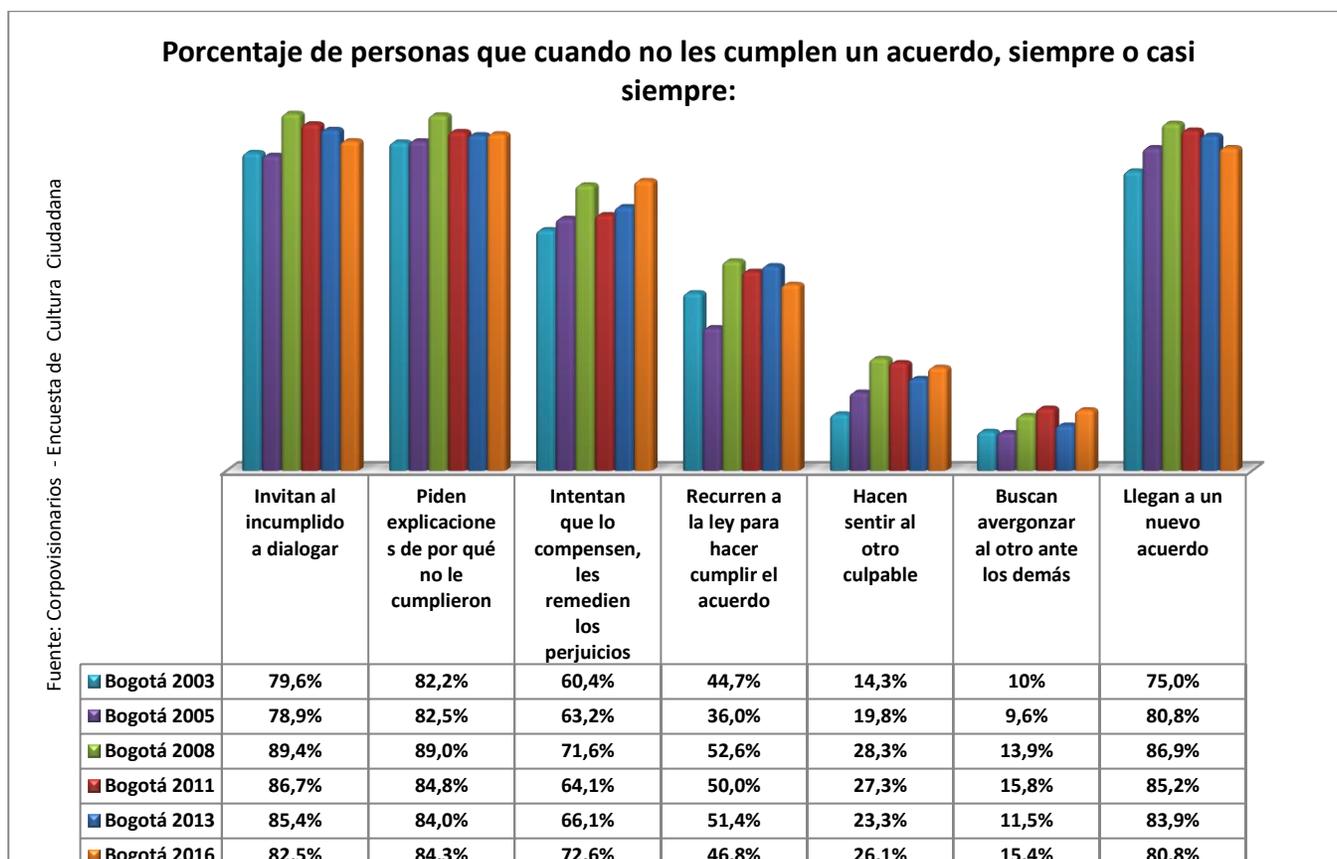


Gráfico 29. Actitudes ante el incumplimiento de Acuerdos por parte de los demás. Bogotá, 2008 - 2016

Actitudes ante el propio incumplimiento de acuerdos

- Cuando la propia persona no cumple un acuerdo, las reacciones hipotéticas más comunes que los bogotanos afirman tener son: llegar a un nuevo acuerdo (86%), explicar por qué no pudieron cumplir (85%), sentir pena (74%), intentar remediar o compensar los perjuicios (74%).
- Las reacciones menos frecuentes serían: esperar comprensión y no hacer nada (38%), inventar una disculpa para justificarse ante sí mismo (26%) y eludir a la otra persona (16%).

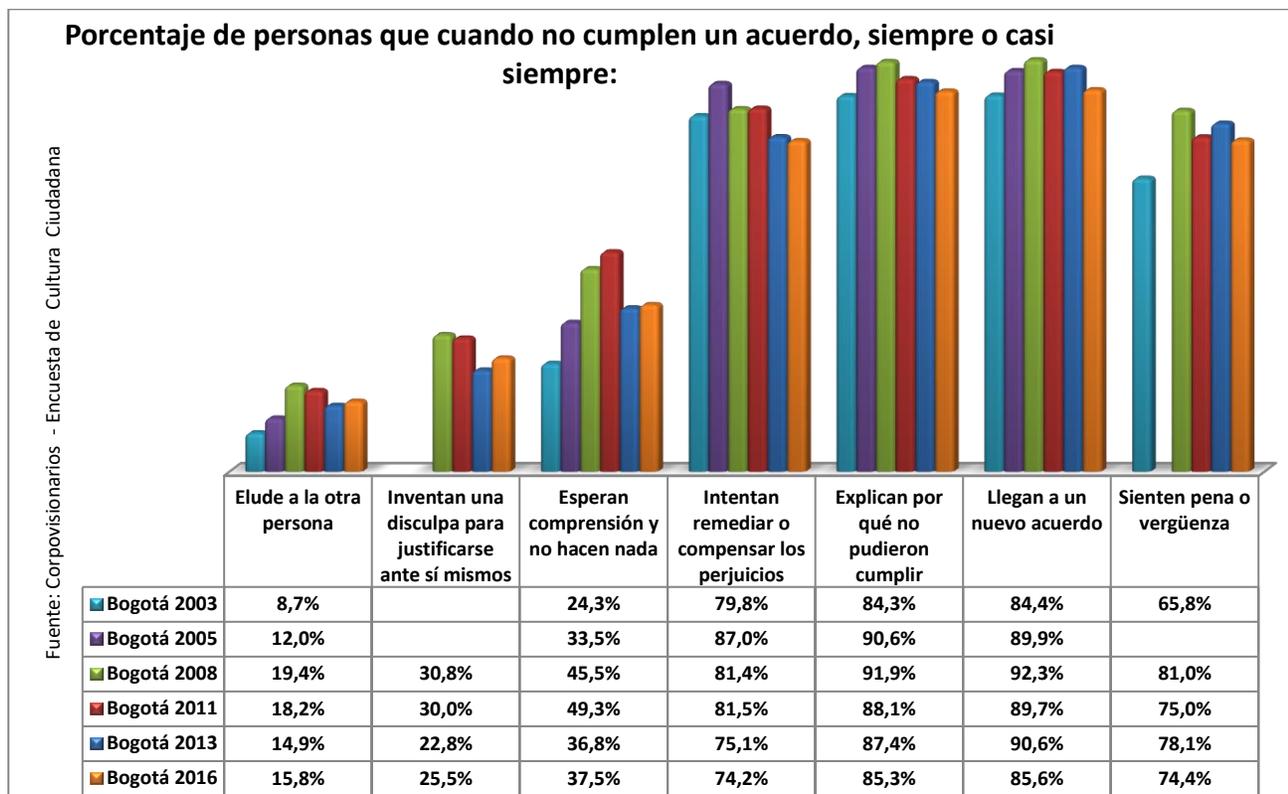


Gráfico 30. Actitudes ante el propio incumplimiento de Acuerdos. Bogotá, 2008 – 2016

3.6.7. Tolerancia

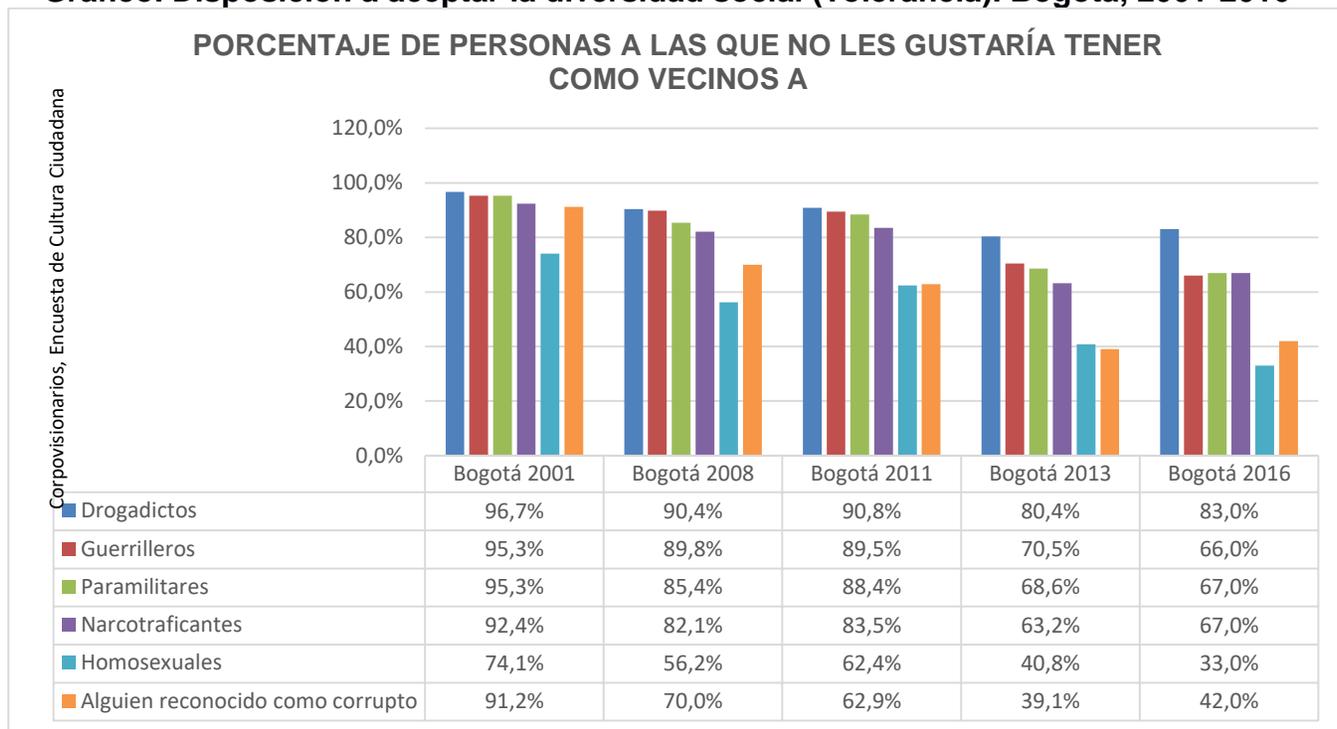
La tolerancia es uno de los elementos principales de la convivencia, y se define en el contexto de cultura ciudadana como la interacción cotidiana de las personas, conocidas o desconocidas y especialmente en el espacio público, dentro del respeto por las normas formales e informales y los derechos ciudadanos. La tolerancia se entiende, en su aspecto positivo, como la aceptación de la diversidad social, y en su aspecto negativo como la actitud permisiva, o incluso de aprobación, hacia la infracción y los infractores de las normas y de la ley.

Para medir la tolerancia, en la Encuesta de Cultura Ciudadana le pregunta a los encuestados por distintos tipos de personas a las cuales no les gustaría tener como vecinos. Los resultados más destacables son los siguientes:

- El tipo de personas con el mayor nivel de rechazo social son los drogadictos (83% de rechazo). A su vez, los narcotraficantes obtienen un 67% de rechazo.
- Los miembros de grupos armados al margen de la ley tienen también elevados niveles de rechazo, así: guerrilleros (66%), paramilitares (67%).
- Los homosexuales son rechazados por el 33% de la ciudadanía

- La raza y la nacionalidad son motivos de rechazo para porcentajes muy bajos de la ciudadanía, inferiores al 3%.
- Los indicadores de esta dimensión muestran que, en general, hay niveles bajos de tolerancia negativa y niveles altos de tolerancia positiva.

Gráfico. Disposición a aceptar la diversidad social (Tolerancia). Bogotá, 2001-2016



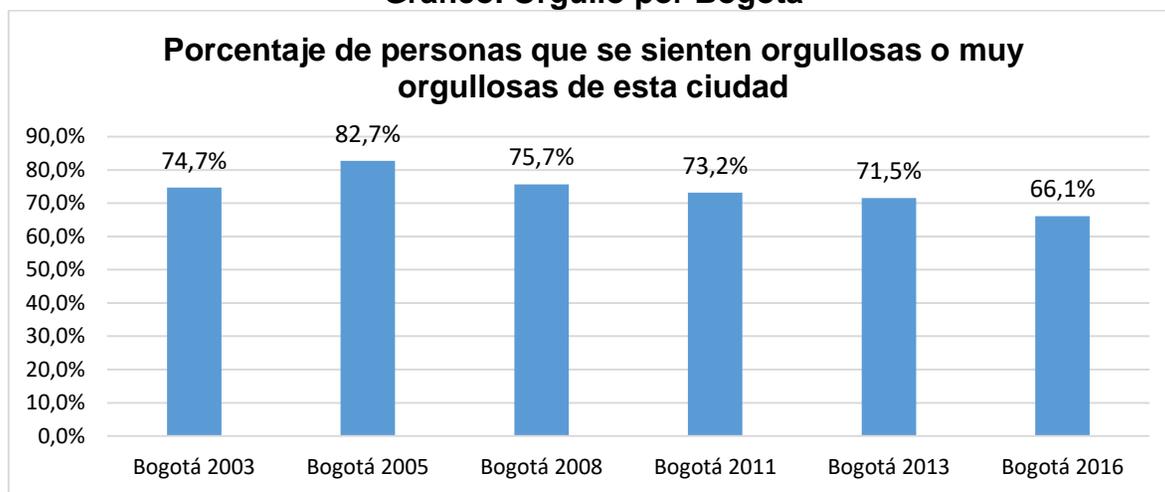
3.6.8. Identidad y sentido de pertenencia

En el contexto de cultura ciudadana se entiende como sentido de pertenencia el reconocimiento de los vínculos sociales y afectivos por parte de una persona, un grupo o una comunidad en contextos específicos (circunstancias espacio-temporales), y el actuar en concordancia con las reglas formales e informales de cada contexto. La identidad y el sentido de pertenencia crean un contexto significativo para que la persona reconozca y cumpla las normas de convivencia, participe en los asuntos públicos y refuerce la armonía entre la ley, la moral y la cultura.

La identidad colectiva de un grupo o comunidad permite su autorreconocimiento y el reconocimiento de los otros como diferentes. En el sentido y el sentimiento de pertenencia inciden factores tales como el tiempo y la estabilidad de los vínculos adquiridos, así como el grado de satisfacción de los intereses del grupo o de cada uno de sus miembros. Tener sentido de pertenencia hacia una ciudad, por ejemplo, es reconocer sus diferentes contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes (Mockus, Bromberg, y otros, Guía Práctica de Cultura Ciudadana (inédito) 2004).

El orgullo que sienten las personas por la ciudad, pregunta incluida en la Encuesta de Cultura Ciudadana, presenta una primera aproximación al sentido de pertenencia en Bogotá. El 66% de los bogotanos se siente orgulloso o muy orgulloso de su ciudad.

Gráfico. Orgullo por Bogotá



3.7. Consideraciones finales

La cultura ciudadana, tras cerca de 25 años de su inicio en la administración distrital, se convirtió en un bien público de los bogotanos, y desde sus distintos ámbitos de intervención ha tenido un gran eco en el debate político a nivel distrital y nacional debido a la magnitud de su impacto en los comportamientos ciudadanos y en la propia administración distrital. Cultura ciudadana se desenmarca así de una visión política única vinculada a periodos de gobierno específicos.

El debate en torno suyo, empero, sigue abierto, y su construcción y deconstrucción hacen parte ya del ámbito público; hoy podemos abordarlo desde distintos aspectos de las políticas públicas distritales, bien sea la seguridad y la convivencia, la movilidad, las finanzas y hacienda pública, la sostenibilidad y el ambiente, la recreación y el deporte, la transparencia, y la educación, entre otros. Y es quizás el actual periodo de gobierno el momento ideal para consolidar la cultura ciudadana como política pública de nivel distrital con una naturaleza transversal en los distintos sectores de la administración pública.

El sistema distrital de cultura ciudadana llegaría a consolidarse, a su vez, como la instancia por excelencia para armonizar y consolidar la institucionalidad hoy vigente y la participación ciudadana en esta materia, en cabeza de la secretaría distrital de cultura, recreación y deporte, así como la institucionalidad futura que daría soporte a la implementación de la política pública. Por su parte, los instrumentos e indicadores de cultura ciudadana han sobrellevado por largo tiempo una medición juiciosa de los comportamientos, actitudes, creencias, hábitos e intereses de los ciudadanos, y se convirtieron en una herramienta sólida, cuyos resultados son provechosos para dicho sistema.

4. ANTECEDENTES

La presente iniciativa es presentada por primera vez ante el Concejo de Bogotá.

5. FUNDAMENTO JURIDICO

5.1. COMPETENCIA DEL CONCEJO DE BOGOTÁ

El Concejo de Bogotá Si tiene competencia para debatir y aprobar este proyecto de acuerdo, con fundamento por un lado en el artículo 313 de la Constitución Política, el cual señala que corresponde a los concejos: (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (...) y, en el Decreto 1421 de 1993- "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá", específicamente en su artículo 12 de acuerdo con el cual corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito y el numeral 13 que consagra la atribución para que el Concejo pueda regular la preservación y defensa del patrimonio cultural.

5.2. MARCO JURÍDICO

La cultura ciudadana es un concepto que ha surgido en la academia desde una teoría social y política. Sin embargo, se puede afirmar que aún no se ha elaborado un concepto concreto desde la teoría jurídica y más específicamente desde la teoría constitucional, por lo cual intentaremos hacer un esbozo de ésta a continuación.

Como se verá la cultura ciudadana se encuentra incluida en la misma teoría constitucional desde sus bases. Si estamos de acuerdo en que la Constitución Política de un país es el pacto teórico que hemos celebrado todos los ciudadanos estableciendo unas reglas mínimas de comportamiento, podremos observar fácilmente cómo dicho pacto no podría darse si no existe eso que llamamos cultura ciudadana. Ferdinand Lassalle (1994) en su famoso discurso “¿Qué es una Constitución?”, pronunciado ante una agrupación ciudadana en Berlín en abril de 1862, señalaba que la misma no podía definirse sin tenerse en cuenta los factores reales de poder “que rigen en el seno de cada sociedad” (p.39) y que son “ esa fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son”. (id).

Lasalle se refirió en concreto a seis factores dentro de los cuales el quinto fue el que él denominó la conciencia colectiva y la cultura general afirmado brevemente que “la conciencia colectiva y la cultura general del país son un fragmento de Constitución” (p.44). Así, Lasalle encuentra que en esencia la Constitución de un país es la suma de los factores reales del poder que rigen un país afirmando que para formar una Constitución desde el punto de vista jurídico lo que se hace es que “se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido

en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado” (p.45).

Pues muy bien, la Constitución es más que una hoja de papel, es un acuerdo vivo que se materializa día a día en un país. La Constitución establece unos principios generales que deben servir de fundamento no solamente para todo el sistema jurídico nacional, sino que además sirve de fundamento para todos los comportamientos diarios de cada una de las personas que hacen parte de una nación, de tal forma que aunque una acción en particular no se encuentre contenida dentro de una ley o norma específica, sí pueda ser enmarcada dentro de uno o unos principios consagrados en la carta política. Si vamos a las diversas teorías de interpretación jurídica, encontraremos que si bien existen reglas que no se han escrito en el caso de un sistema positivista como el colombiano, sí deben encontrarse enmarcadas dentro de los principios constitucionales. Si recordamos a Norberto Bobbio cuando nos propone la eficacia, validez y justicia como elementos esenciales dentro de la teoría de la norma jurídica encontraremos que en cualquier caso siempre habremos de enmarcarnos dentro de los principios constitucionales establecidos por la nación, o de lo contrario nos encontraremos frente a una conducta inadecuada que puede traer consecuencias jurídicas para quien la lleva a cabo.

En escrito presentado por el profesor Antanas Mockus (Armonizar ley, moral y cultura 1999, 68), con el fin de sistematizar la experiencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá durante su primer período como alcalde de la ciudad entre 1995 y 1997, se señaló que “Cultura ciudadana fue un conjunto de programas y proyectos que expresaron la principal prioridad de un gobierno local claramente orientado hacia la convivencia ciudadana por la vía de un cambio comportamental consciente”. En otros textos del mismo autor encontramos: “*Cultura Ciudadana “es el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”*¹⁴; y “*Cultura ciudadana es mayor autorregulación de cada persona y mayor regulación mutua interpersonal. La primera lleva a cumplir y la segunda a hacer cumplir pacíficamente las normas de convivencia. Cultura ciudadana puede verse como un bien público alcanzable por acción colectiva”*¹⁵.

Ahora, como se señaló en la justificación, la teoría de la cultura ciudadana nos habla de tres sistemas reguladores del comportamiento humano, a saber la ley, la cultura y la moral. Incluso, Mockus habla de un divorcio entre estos tres elementos. La primera obviamente hace referencia a las normas establecidas dentro del ordenamiento jurídico y de las cuales tendríamos que decir que se trata de normas válidas expedidas dentro de los términos establecidos para hacerlo y por la autoridad correspondiente, según el tipo de norma a la que se refiera; la cultura hace referencia a la regulación de tipo colectivo de una sociedad determinada, la cual obviamente variará según el contexto, y la moral que haría referencia específicamente a la regulación individual de cada persona. El divorcio al que haría referencia esta hipótesis sería la de la “carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales y la aprobación cultural y/o moral de acciones ilegales (p.4)”

¹⁴ Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., Decreto 295 de junio 1 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995-1998 – Formar Ciudad. Artículos 6° y 7°.

¹⁵ Antanas Mockus, “¿Qué es cultura ciudadana?”. Foro Pensar Ciudad, Alcaldía de Cartagena, 16-17 de septiembre de 2006.

Desde el punto de vista de nuestra constitución, la cultura ciudadana encuentra fundamento en diversos principios establecidos dentro de la misma, y que cada uno en sí mismo la conceptualizan y definen. Así, encontramos desde el Preámbulo que es el pueblo de Colombia el que promulga la Constitución con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes, entre otras cosas la vida convivencia y la paz. A través de la Constitución Política vamos a encontrar diversos términos que nos ayudan a enmarcar la cultura ciudadana y que solamente interrelacionados podrán definirla, por lo cual, y sin ánimo de pretender incluir todos a continuación daremos un listado de palabras o expresiones, las cuales deberán ser leídas no como simples palabras, sino como conceptos en sí mismos, o como principios constitucionales que no pueden ser comprendidos el uno sin el otro sin relacionarse entre sí:

1. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República democrática (art. 1).
2. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República participativa (art. 1).
3. Colombia es un estado de derecho organizado en forma de República pluralista (art. 1).
4. Colombia es un estado de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana (art.1)
5. Colombia es un estado de derecho fundado en la solidaridad de las personas que la integran (art.1)
6. Colombia es un estado de derecho fundado en la prevalencia del interés general (art.1)
7. Es un fin esencial del Estado servir a la comunidad (art.2).
8. Es un fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art.2).
9. Es un fin esencial del Estado asegurar la convivencia pacífica (art.2)
10. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades. (art.4)
11. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. (art.7)
12. Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será obligado a actuar contra su conciencia. (art.18).
13. La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. (art.22)
14. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica (art.41).
15. La educación es un derecho de la persona (art.67)
16. Con la educación se busca el acceso a los bienes y valores de la cultura. (art.67)
17. Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. (art.68)
18. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades (art.70)

19. El Estado promoverá la difusión de los valores culturales de la Nación. (art.70)
20. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. (art.70)
21. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a la cultura. (art.71)
22. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe (art.83)
23. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos. (art.94)
24. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes (art.95)
25. Es un deber de la persona y el ciudadano Respetar los derechos ajenos (art.95)
26. Es un deber de la persona y el ciudadano no abusar de los derechos propios (art.95)
27. Es un deber de la persona y el ciudadano propender al logro y mantenimiento de la paz (art.95)

Desde el punto de vista legal, se encuentra fundamento en numerosas leyes, sin embargo destacamos dos, la ley 1801 de 2016 y la 397 de 1997. La primera es el Código Nacional de Policía el cual señala en su artículo 5º que para efectos del mismo código se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, lo cual es una definición de convivencia que consideramos se encuentra plenamente identificado dentro del concepto de cultura ciudadana. La segunda, conocida como la Ley de Cultura, reglamenta los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política definiendo la cultura como “el conjunto de rasgos distintivos, espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias”, y señalando que “la cultura, en sus diversas manifestaciones, es fundamento- de la nacionalidad y actividad propia de la sociedad colombiana en su conjunto, como proceso generado individual y colectivamente por los colombianos. Dichas manifestaciones constituyen parte integral de la identidad y la cultura colombianas.”

5.2.1. SOBRE LA CULTURA CIUDADANA.

De manera muy específica, a continuación se relacionan algunas normas reglamentarias del nivel distrital que han concretado aspectos relacionados de manera directa con la cultura ciudadana:

- **Decreto Distrital 037 de 2008, por el cual se asigna una función a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte para la promoción institucional del Distrito Capital, en el marco de eventos nacionales e internacionales que aquélla desarrolle o promueva con instituciones de derecho público y privado, y se dictan otras disposiciones en la materia".** Artículo 1º. Promoción de la cultura ciudadana. Asígnase a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y

Deporte la función de liderar estrategias y programas para promover la institucionalidad de la Administración Distrital frente a la ciudadanía, en el marco de eventos locales, distritales, nacionales, regionales e internacionales que aquélla desarrolle o promueva con instituciones de derecho público y/o privado, al igual que las que adelanten las entidades que integran el Sector Administrativo de Cultura, Recreación y Deporte.

La función antes asignada comprende la consolidación por parte de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la oferta de actividades culturales, recreativas y deportivas que el Sector Cultura, Recreación y Deporte desarrolle o promueva y respecto de las cuales las entidades y organismos distritales realizarán las acciones o actividades de promoción institucional y los programas de bienestar para sus servidores públicos.

Para los efectos del presente artículo, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte difundirá al interior de la Administración Distrital la oferta de actividades y eventos culturales, recreativos y deportivos promovidos o desarrollados por el sector administrativo que dirige.

Parágrafo primero. La Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte liderará las actividades del caso, pudiendo asociarse con las entidades y organismos distritales que deseen promover su institucionalidad, vinculándose con aquéllas y/o celebrando los convenios interadministrativos que sean necesarios para implementar la función antes indicada.

- **Acuerdo Distrital 609 De 2015, "Por el cual se crea la red distrital de cultura ciudadana y democrática en Bogotá, D.C.". Artículo 2.**
Objeto. Esta Red promoverá de manera permanente, las políticas, planes, programas, proyectos orientados a fortalecer la cultura ciudadana y democrática en la ciudad, a través de las siguientes acciones:
 1. Definir los criterios conceptuales, políticos, metodológicos, operativos y técnicos para la creación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de cultura ciudadana y democrática en la ciudad y sus localidades.
 2. Desarrollar estrategias pedagógicas y de fomento de la cultura ciudadana y democrática en las instituciones integrantes de la red con el fin de dirigir y orientar sus acciones hacia la ciudadanía.
 3. Realizar los diagnósticos e investigaciones necesarias para actualizar los conceptos de cultura ciudadana y democrática, y los contextos de ciudad que permanentemente van cambiando. Igualmente realizar estudios que permitan conocer las transformaciones culturales que se

han dado en la ciudad y de esta forma ajustar las estrategias a las nuevas realidades.

4. Orientar la definición de prioridades para la intervención en programas y proyectos de ciudad que requieran acciones conducentes a la promoción y fortalecimiento de la cultura ciudadana y democrática. Estos programas se enmarcarán en conceptos como la convivencia, la confianza pública, la apropiación ética y responsable de lo público, el bien común, la construcción democrática de acuerdos y la cultura de paz.

- **Acuerdo Distrital 645 de 2016. Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos"** Artículo 5. Objetivo de la Cultura Ciudadana del Plan. El objetivo de la cultura ciudadana dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos es aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno y de las acciones colectivas e individuales de los ciudadanos, mediante la promoción permanente de políticas, planes, programas, proyectos y acciones orientadas a fortalecer la cultura ciudadana de la ciudad, para lograr el bienestar, la protección de la vida, la convivencia, la igualdad de calidad de vida, la democracia urbana, la construcción de comunidad. La cultura ciudadana se desarrollará de manera transversal a todos los sectores que integran el Distrito Capital.

La Cultura Ciudadana estará encaminada al cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley, en un marco de valoración de las decisiones de la mayoría, y un respeto radical por los derechos de las minorías consagrados en la Constitución. Se desarrollará de manera transversal en todos los sectores que integran el Distrito Capital y en los pilares, ejes y programas del Plan de Desarrollo.

5.2.2. SOBRE EL FONDO DE CULTURA CIUDADANA

LEY 1801 DE 2017. CODIGO NACIONAL DE POLICÍA

Artículo 180. Multas

Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo. (...)

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto disponga las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como al cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de Policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma. En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad. (negrilla fuera de texto)

LEY 769 DE 2002. CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO TERRESTRE

ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO. Modificado por el art. 26, Ley 1383 de 2010, Modificado por el art. 206, Decreto Nacional 019 de 2012. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

PARÁGRAFO 1o. Las autoridades de tránsito adoptarán las medidas indispensables para facilitar el pago y el recaudo de las multas y demás derechos establecidos a su favor.

PARÁGRAFO 2o. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.

ARTÍCULO 160. DESTINACIÓN. De conformidad con las normas presupuestales respectivas, el recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se destinará a planes de tránsito, educación, dotación de equipos, combustible y seguridad vial, salvo en lo que corresponde a la Federación Colombiana de Municipios y los particulares en quienes se delegue y participen en la administración, liquidación, recaudo y distribución de las multas. (negrilla fuera de texto)

6. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 señala, al respecto del análisis del impacto fiscal de las normas, que en todo momento el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...)"

La presente iniciativa, empero, no genera impacto fiscal por cuanto de ser aprobada, se financiará con recursos que ya están destinados y asignados en las diferentes entidades y en esa medida no requiere recursos adicionales.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. «Formar Ciudad 1995 - 1997.» Bogotá D.C., 1998.
- Bonilla Sebá, Edna Cristina. *La cultura tributaria como herramienta de política fiscal: la experiencia de Bogotá*. Bogotá: Revista ciudades, estados y política, 2014.
- Caballero, Mara Cristina. «Mayor Mockus of Bogotá and his spectacularly applied theory.» *Harvard University Gazette*, 2004.
- Corpovisionarios. «Encuesta de Cultura Ciudadana.» Bogotá, 2016.
- Fundación Ideas para la Paz. «Observatorio de seguridad en Bogotá.» *Cuadernos de Seguridad Ciudadana*, 2014: 1-76.
- La silla llena. «La cultura de ahorro de agua en Bogotá #YoAhorroAgua.» *La silla Vacía*, 24 de Febrero de 2016.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es la Constitución?* Bogotá D.C.: Ediciones Universales, 1994.
- Mockus, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, 1999.
- Mockus, Antanas, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, y Efraín Sánchez. «Guía Práctica de Cultura Ciudadana (inédito).» Bogotá D.C.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo de 2004.
- Mockus, Antanas, Paul Bromberg, Rocío Londoño, Claudia Peñaranda, Carolina Castro, y Efraín Sánchez. «Guía práctica de cultura ciudadana.» Bogotá D.C.: Inédito., marzo de 2004.
- Mockus, Antanas, y Jimmy Corzo. «Cumplir para convivir.» Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Murraín, Henry. «Cultura ciudadana como política pública: entre indicadores y arte.» En *Cultura ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*, de Efraín Sánchez Cabra y Carolina Castro osorio. Bogotá: Corpovisionarios, 2009.
- Planeación, Secretaria Distrital de. «Informe SEGPLAN 2015.» Gestión pública, Bogotá, 2015.
- Planeación, Secretaria Distrital de. «Plan de Acción - Componente de inversión por entidad a mayo 31 de 2012.» Seguimiento Plan de acción, Bogotá, 2012.
- Sánchez, Efraín. «Marco conceptual.» Bogotá D.C.: Veeduría Distrital, 2012.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte. «Encuesta 2015.» Bogotá, 2015.
- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. *Dirección de Cultura Ciudadana*. s.f. <http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana> (último acceso: 31 de julio de 2018).

Secretaría Distrital de Hacienda. «Acuerdo 06 de 1998.» 1998.

Secretaría Distrital de Planeación. «Bogotá Sin Indiferencia.» Bogotá, 2004.

Secretaría distrital de planeación. «Bogotá sin indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la inclusión.» *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas Bogotá D.C. 2004-2008*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 3 de junio de 2004.

Secretaria distrital de planeación. «Informe de gestión plan de desarrollo Bogotá sin Indiferencia.» gestión, Bogotá, 2008.

Secretaría distrital de planeación. «Informe de seguimiento al plan de desarrollo Bogotá Sin Indiferencia.» *Segplan 2006-2008*. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 31 de mayo de 2008.

Silva, Alicia Eugenia. *Bogotá, de la construcción al deterioro. 1995-2007*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2009.

United Nations Development Program. «DHuman Development Report 2002.» *Deeping democracy in a fragmented world*. New York: UNDP, 2002.

Veeduría Distrital. «BALANCE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE CULTURA CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”.» Bogotá, 2017.

Atentamente,

Jorge Eduardo Torres Camargo

Concejal de Bogotá
Alianza Verde

María Clara Name Ramírez

Concejal de Bogotá
Alianza Verde

María Fernanda Rojas Mantilla

Concejal de Bogotá
Alianza Verde

Lucía Bastidas Ubate

Concejal de Bogotá
Alianza Verde

Hosman Yaith Martínez

Concejal de Bogotá
Alianza Verde

Edward Arias Rubio

Concejal de Bogotá
Alianza Verde



PROYECTO DE ACUERDO N° 534 DE 2018

PRIMER DEBATE

"POR EL CUAL SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ, SE CREA EL FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales y, en especial de las que le confiere el numeral 1 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993

A C U E R D A:

ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente acuerdo tiene por objeto dictar los lineamientos que servirán de guía para la administración distrital en la formulación e implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana de Bogotá, la cual deberá tener como finalidad la transformación de comportamientos, hábitos y costumbres ciudadanos hacia la convivencia pacífica a través del cumplimiento voluntario de normas y la consecución de acuerdos en armonía con la propia conciencia y la ley.

ARTÍCULO 2. LINEAMIENTOS. La Administración Distrital contemplará los siguientes lineamientos para el diseño y la formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana en el Distrito Capital:

- 1. Alcance de la política pública de cultura ciudadana:** La política pública de cultura ciudadana creará condiciones institucionales, estratégicas, financieras, sociales y de participación ciudadana para el fomento de cambios voluntarios de conocimientos, actitudes, emociones, percepciones y prácticas para alcanzar la convivencia pacífica, la valoración y promoción de las diferencias, la construcción y apropiación social y cultural del territorio elevando el sentido de pertenencia de los ciudadanos, la sostenibilidad de las formas de vida, y el cuidado y respeto de lo público como un bien común.
- 2. Diversidad de enfoques y modos de hacer:** La política pública de cultura ciudadana deberá contemplar distintas formas de pensar e implementar lo cultural en la construcción de tejido social, la convivencia, las sociabilidades y el desarrollo de proyectos de vida individuales y colectivos.
- 3. Transversalidad:** La política pública de cultura ciudadana favorecerá las condiciones para que el componente cultural de la ciudad sea transversal en los distintos instrumentos y acciones de política y de la gestión pública.

4. **Ámbitos de intervención:** La política pública de cultura ciudadana establecerá metodologías y escenarios de participación para definir los aspectos de la vida social a intervenir para la transformación cultural, de acuerdo con la información disponible sobre las problemáticas de la ciudad, la experiencia ciudadana y las orientaciones de los planes de desarrollo distritales.
5. **Enfoque estratégico:** La política pública de cultura ciudadana promoverá el diseño e implementación de estrategias de transformación que aborden los problemas culturales de la ciudad en su integridad y en su conexión con otras dinámicas sociales y políticas, y que articulen distintos tipos de acciones pedagógicas, comunicativas y ciudadanas.
6. **Innovación social:** Se comprenderá la política pública de cultura ciudadana como una herramienta de experimentación social y comunitaria que propicie nuevas relaciones entre las personas, y de éstas con las instituciones; nuevos escenarios de cohesión social, y el cumplimiento de los deberes ciudadanos y el ejercicio de los derechos y las libertades.
7. **Ciudadanía activa:** La política de cultura ciudadana considerará al ciudadano como sujeto creador y líder de la transformación cultural en la ciudad y corresponsable de su sostenibilidad. La política reconocerá y fomentará las iniciativas de transformación cultural de la ciudad y su organización social.
8. **Gestión Institucional:** La formulación, la implementación y el seguimiento de la Política Pública de Cultura Ciudadana contará con escenarios de gestión intersectorial. La política pública promoverá modelos y formas efectivas para la articulación de agentes públicos, técnicos, académicos y ciudadanos, del nivel local, distrital y nacional, para la transformación cultural.
9. **Financiación.** La sostenibilidad de la Política Pública de Cultura Ciudadana supone la asignación de recursos públicos provenientes de los presupuestos anuales destinados a los programas, proyectos y metas de cada entidad distrital corresponsable de su ejecución. Debe promover además mecanismos de articulación con fuentes de financiación del sector público del orden nacional, del sector privado y de cooperación internacional, así como de los demás actores de cultura ciudadana de la ciudad.
10. **Gestión del conocimiento:** La Política de Cultura Ciudadana fomentará la investigación sobre los factores culturales de la vida de la ciudad, contará con un sistema de

información que facilite la sinergia entre sectores, y con un índice que permita monitorear los cambios culturales de la ciudad.

ARTICULO 3. ENTIDAD RESPONSABLE Y COORDINACIÓN. La elaboración e implementación de la Política Pública de Cultura Ciudadana deberá ser coordinada por la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

PARÁGRAFO. En todo caso, la Política Pública a la que se refiere este acuerdo será formulada, implementada y evaluada en el marco de la Red Distrital de Cultura Ciudadana y Demorática en Bogotá.

ARTICULO 4. EVALUACIÓN. La Política Pública de Cultura Ciudadana contará con un mecanismo de seguimiento de resultados y análisis de impacto que sirva para verificar el avance de los cambios de comportamiento.

ARTÍCULO 5. PROGRAMA DE FORMACIÓN DE FORMADORES CIUDADANOS. La Política Pública de Cultura Ciudadana deberá ir acompañada de un programa de formación en competencias ciudadanas dirigido a jóvenes que se encuentren en situación de vida en calle, en riesgo de habitarla, en condiciones de fragilidad social, o infractores dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, vinculados a la oferta del distrito. Dicho programa deberá garantizar que los jóvenes beneficiarios del mismo se conviertan en formadores de cultura ciudadana replicando las competencias aprehendidas.

PARÁGRAFO. La administración distrital deberá reglamentar este programa en el marco de la elaboración de la Política Pública de Cultura Ciudadana.

ARTÍCULO 6. FONDO DISTRITAL DE CULTURA CIUDADANA. Con el fin de garantizar la financiación para la implementación de las acciones de cultura ciudadana establecidas en la Política Pública a la que se refiere este acuerdo, créase, el Fondo Cuenta denominado “Fondo Distrital para la Cultura Ciudadana” sin personería jurídica, el cual dependerá de la Secretaría de Distrital de Cultura, Recreación y Deporte.

ARTÍCULO 7. FUENTE DE LOS RECURSOS DEL FONDO. Son recursos del “Fondo Distrital para la Cultura Ciudadana”, los siguientes:

- Los recursos que le asigne anualmente en su presupuesto, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, los cuales en ningún caso serán inferiores a veintiún mil (21.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes - SMLMV.
- El ochenta por ciento (80%) de valor recaudado por concepto de multas que se impongan por infracciones al Código de Policía en la ciudad de Bogotá.
- Un porcentaje que asigne la Secretaría Distrital de Movilidad por concepto de multas que se impongan por infracciones de tránsito en la ciudad de Bogotá.

- Las donaciones o aportes de cualquier clase que se reciban de personas naturales o entidades públicas o privadas, o legados de personas naturales, con destino al Fondo, de acuerdo a la reglamentación que para tales efectos expida la administración.
- El producto de los rendimientos financieros del mismo y los reintegros hechos por los beneficiarios del Fondo.

ARTÍCULO 8. La Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte presentará un informe anual sobre la ejecución de recursos, gestión administrativa e impactos de la política pública ante la ciudadanía en audiencia pública de rendición de cuentas, la cual deberá ser llevada a cabo en el marco de la semana distrital de la cultura ciudadana.

ARTÍCULO 9. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



PROYECTO DE ACUERDO N° 535 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREAN LINEAMIENTOS QUE FACILITEN CONVENIOS Y ESTRATEGIAS PARA LOS SERVICIOS EDUCATIVOS DE LOS MIGRANTES EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

1.1 OBJETIVOS GENERALES

El presente proyecto busca promover lineamientos y estrategias para el servicio educativo, con la finalidad de facilitar la educación a migrantes en Bogotá, que por razones sociales, políticas y económicas han migrado al país en búsqueda de mejores oportunidades para sus familias.

1.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

Los objetivos específicos que persigue el presente Proyecto de Acuerdo son los siguientes:

- Realizar un seguimiento y una caracterización que permita divisar el número de migrantes que se encuentran estudiando en el distrito capital.
- Promover campañas de regularización a los estudiantes migrantes en la ciudad de Bogotá.
- Crear lineamientos distritales para gestionar recursos para la educación a partir de la cooperación de diferentes entidades públicas y privadas.
- Apoyar y promover la creación y supervisión de oportunidades educativas a los migrantes en la ciudad.
- Establecer lineamientos para crear espacios de diálogos con colegios, universidades y demás instituciones de educación superior en donde se diseñen procesos de homologación de estudios no concluidos o parciales.
- Crear estrategias y lineamientos para permitir matricularse fuera de los plazos establecidos en el cronograma escolar anual. Para evitar que los niños, las niñas y adolescentes migrantes queden por fuera del sistema estudiantil.

II JUSTIFICACIÓN

Los procesos migratorios son naturales a la especie humana, y se producen por el instinto de supervivencia. Por tanto, el ser humano al no encontrar los recursos y posibilidades de subsistir en su entorno, buscan nuevos caminos que le faciliten el desarrollo normal de su vida.

Sin embargo, las migraciones del siglo XXI son uno de los procesos más controversiales del momento, ya que la mayoría de naciones restringen el paso de los inmigrantes, justificando problemas económicos.

Hay quienes encuentran en los inmigrantes como responsables de las crisis económicas y sociales, no obstante, existen estudios que demuestran que estas personas aportan con su trabajo al crecimiento de un país.

Según la OIM (Organización Internacional Para Las Migraciones) el migrante es cualquier persona que se muda o se ha mudado a través de una frontera internacional o dentro de un Estado fuera de su lugar de residencia habitual, independientemente de:

- (1) el estado legal de la persona;
- (2) si el movimiento es voluntario o involuntario;
- (3) cuáles son las causas del movimiento;
- (4) o cuál es la duración de la estancia .”¹⁶

De modo que muchas naciones tratan de implementar políticas restrictivas que no permiten el paso libre de los migrantes a sus fronteras, esto con lleva indudablemente a la violación de la Declaración Universal De Los Derechos Humanos

Artículo 13:

1. *“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*

¹⁶ Documento Recuperado: <https://www.iom.int/who-is-a-migrant> . la OIM se ocupa de las cuestiones relativas a los migrantes y a la migración y, de acuerdo con los Estados pertinentes, a los migrantes que necesitan servicios de migración internacional

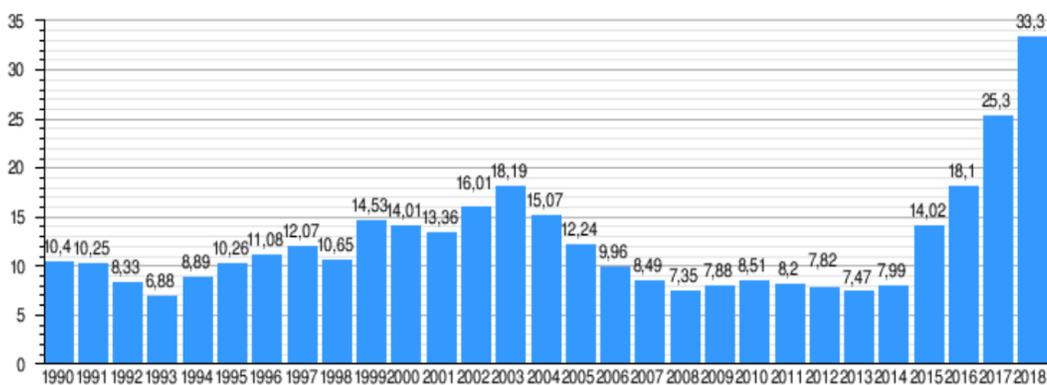
2. *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.*¹⁷

2.1 CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA

Ahora bien, Venezuela atraviesa una profunda crisis humanitaria debido al deterioro progresivo de las condiciones políticas económicas y sociales lo cual directamente ha repercutido en la vida de la población venezolana.

Según el último informe del observatorio de la universidad del Rosario entre el quinquenio de 2013 y 2017 la economía venezolana se contrajo en un 50% y las estimaciones de Fondo Monetario Internacional, para el 2018 pronostican una mayor disminución en las condiciones básicas de vida con un 15% más de reducción y una hiperinflación de 1.000.0000 (FMI, 2018). *“El desplome en la producción y en el precio internacional del petróleo agudiza y deriva en salarios que equivalen a menos de síes dólares mensuales, una pobreza que golpea al 87% de la población, un 87 de desabastecimiento de fármacos y que la alimentación se haya convertido en un asunto de supervivencia (ENH, 2018). Todo ellos sumado a un incremento de la inseguridad que posiciona a Venezuela con las altas tasas de homicidios de Latinoamérica y el Caribe (InSight Crime, 2017).”*¹⁸

Evolución de la tasa de desempleo en Venezuela



¹⁷ Documento recuperado. <https://dudh.es/13/>

¹⁸ Universidad del Rosario. Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana. Bogotá 2018 “documento recuperad <http://www.kas.de/wf/doc/26869-1442-4-30.pdf>

Fondo Monetario Internacional¹⁹

A pesar de la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país, el gobierno venezolano ha manifestado que todo ha sido una persecución internacional liderada por los Estados Unidos y sus colaboradores. Además, consideran que no existe ninguna crisis política y socioeconómicas, por lo que sus acciones han sido muy limitadas y poco efectivas.

Tabla De Desempleo FMI²⁰

Mandato	Período	Desempleo total
III (Chávez)	2007 T1	8,49 %
	2008 T1	7,35 %
	2009 T1	7,88 %
	2010 T1	8,51 %
	2011 T1	8,2 %
	2012 T1	7,82 %
I (Maduro)	2013 T1	7,47 %
	2014 T1	7,99 %
	2015 T1	14,02 %
	2016 T1	18,1 %
	2017 T1	25,3 %
	2018 T1	33,3 %

Colombia no es ajena a la realidad política que actualmente vive Venezuela, el país recibe anualmente miles de ciudadanos venezolanos que llegan por el difícil momento socioeconómico y democrático que atraviesa dicho país. Hoy en día Colombia es el principal destino de los inmigrantes, esto se debe en gran parte por que Colombia y Venezuela comparten 2.219k de frontera y altos vínculos socioculturales.

Según un informe de la Universidad del Rosario los inmigrantes venezolanos ya superan el millón de personas, lo que corresponde aproximadamente un 45% de los flujos migratorios venezolanos, por lo que es necesario crear lineamientos generales que sirvan para la construcción de una política pública integral migratoria

¹⁹ Documento Recuperado «Unemployment Rate».

²⁰ Documento Recuperado <http://es.actualitix.com/pais/ven/venezuela-tasa-de-desempleo.php>. 10 de enero de 2016.

Tabla 1. Principales destinos internacionales de la migración venezolana

Destinos	2015	2016	2017	2018
Colombia		350.000 ⁽⁴⁾	552.000 ⁽⁵⁾	1.235.593 ⁽²⁾
Perú	2.351	445	100.000 ⁽³⁾	414.011 ⁽³⁾
Estados Unidos	255.520	290.224 ⁽⁵⁾		
España	165.895	180.289	208.333 ⁽⁵⁾	
Chile	8.001	34.643	119.051	164.886 ⁽⁴⁾
Argentina	12.856	25.960	57.127	82.000 ⁽⁴⁾
Brasil	3.425	5.523	35.000	64.000
Ecuador	8.901	23.719	39.519	99.000 ⁽⁶⁾
Italia	48.970		49.831 ⁽⁵⁾	
Panamá	9.883	20.999	36.365 ⁽⁵⁾	
México	15.959	23.734	32.582 ⁽⁵⁾	
Portugal		24.174	24.603 ⁽⁵⁾	
Canadá	17.898		18.608 ⁽⁵⁾	
Guatemala				15.650 ⁽³⁾
Costa Rica	6.437	7.692	8.892 ⁽⁵⁾	
Uruguay	1.855	2.762	6.033 ⁽⁵⁾	
República Dominicana		45.417	5.539 ⁽⁵⁾	
Trinidad y Tobago	1.732		1.743 ⁽⁵⁾	
Total				2.757.893⁽¹⁾

Tabla elaborada por la investigadora María Clara Robayo del Observatorio de Venezuela como base los datos ofrecidos por la OIM (2018) y otras estadísticas actualizadas.²¹

Por tanto, la ilusión de buscar nuevos horizontes en países contiguos, con llevan a que numerosas familias venezolanas atraviesen el río Táchira para salir de Venezuela, Sin embargo, la mayoría de familias que migran por este río, son familias que no tienen los documentos necesarios para permanecer como regulares en el país. A consecuencia de que muchos no consiguen renovar su pasaporte, por la ineficiencia y demora de los servicios administrativos de identificación, migración y extranjería (SAIME) de Venezuela.²²

²¹ OP.cit Pág. 7 Los siguientes cuadros fueron tomados del documentó Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana. Bogotá 2018

²² “Al compartir una larga frontera y los vínculos históricos, económicos y socioculturales con Venezuela, ha ubicado al país como principal destino de su migración. Un fenómeno complejo y de

Según una nota del Espectador, que ante las numerosas quejas presentados por los ciudadanos venezolanos a SAIME, este actualizo su página de internet y ofreció pasaporte exprés electrónico, con la condición de que para solicitarlo deberá estar viviendo en Venezuela. Por otra parte, los costos del pasaporte aumentaron considerablemente.

Sin embargo, ni el aumento del precio y ni la actualización de la página web fueron efectivos, debido a que la página y la plata formas de pagos presentan múltiples fallos. Por lo que es imposible obtener el documento. De ahí que, dos de cada tres venezolanos, ingresan a Colombia sin papeles.²³

2.2 LOS NIÑOS Y NIÑAS, LA POBLACION MAS AFECTADA

En consecuencia, de la constante migración de venezolanos al país, son los niños, niñas y adolescentes los más afectados. Desafortunadamente son los niños en general los que ingresan al país con un alto grado de desnutrición y desarrollo, lo que incrementa una gran probabilidad de mortalidad infantil

Tabla 3. Salud de los venezolanos en cifras

Retrosceso de cinco décadas del sistema de salud venezolano (Fedecámaras, 2018)	
El 15% de los niños y las niñas en Venezuela está en riesgo de morir por desnutrición y el 33% tienen retraso en su desarrollo (Cáritas, 2018)	
Desabastecimiento de medicamentos	80% (2018) ⁽³⁾
Desabastecimiento de alimentos	80% (2018) ⁽³⁾
Casos de malaria 2017-2018	Venezuela: 500.000 ⁽⁷⁾ Brasil: 174.522 ⁽⁴⁾ Colombia: 69.117 ⁽⁸⁾ Perú: 4.727 ⁽⁹⁾ Ecuador: 1.279 ⁽⁴⁾
Casos de sarampión 2017-2018	Venezuela: 3.831 ⁽⁴⁾ Brasil: 822 ⁽⁵⁾ Colombia: 26 ⁽⁴⁾ Ecuador: 12 ⁽⁴⁾ Perú: 4 ⁽⁶⁾

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Migración Colombia, 2018; (3) ENCOVI, (..) ²⁴

difícil definición que presenta simultáneamente desplazamientos voluntarios y forzosos inmersos en lógicas transfronterizas, de retorno y de crisis humanitaria, con un alto grado de indocumentación e irregularidad”

²³ <https://www.elspectador.com/noticias/el-mundo/por-que-es-tan-dificil-sacar-el-pasaporte-en-venezuela-articulo-738727>

²⁴ *Ibíd.* Pág. 21, 22

señala, la organización “*Human Rights of Migrant Children*”, que:

Dadas sus vulnerabilidades, merecen una protección especial, lo que significa un mayor nivel de amparo por su condición vulnerable e indefensa. La asistencia y la protección deben estar proporcionadas con un enfoque diferencial, lo que significa un reconocimiento de las diferencias sociales, biológicas y psicológicas en las relaciones entre las personas según el género, la edad, el origen étnico, la discapacidad y el papel que desempeñan en el grupo familiar y social.

Este problema se agrava si tenemos en cuenta que la mayoría de menores, sus padres ingresan sin ninguna tipo o documento para buscar empleo, por lo cual los menores también entran como irregulares al país y sin la facilidad de ser atendidos adecuadamente.

Para María Teresa Palacios, directora del grupo de investigación de DD.HH. de la Universidad del Rosario, especifica que en Colombia se debe dar protección especial a los derechos de los niños, teniendo en cuenta las cifras mencionadas de niños migrantes venezolanos, quienes constitucionalmente ya cuentan con el respaldo necesario de recibir protección a los derechos de la educación, la salud, la familia y no ser víctima de tortura o maltrato en el país.²⁵

Recordemos que el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia establece:

- “*Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.*”²⁶

Según el reporte de agosto de 2018 de Migración Colombia al país han ingresado un total de 935.593 venezolanos de los cuales el 25% están en Bogotá, convirtiéndose así la capital en la ciudad con mayor cantidad de ciudadanos venezolanos.

Teniendo en cuenta que un gran porcentaje de la migración de ciudadanos venezolanos se da con vocación de permanencia, se hace evidente la problemática que viven día a día

²⁵ Documento recuperado : <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota>

²⁶ Constitución de Colombia de 1991 Documento recuperado: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

aquellas familias que permanecen en el país de manera irregular, ya sea por vencimiento en el tiempo de permanencia o por haber ingresado sin autorización, pero que cargan con esta condición como parte de la búsqueda por asegurar la estabilidad para sus familias; de hecho un informe realizado en mayo de 2018 por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), encontró que, de 5.509 hogares en condición de vulnerabilidad, el 91,2% eran de nacionalidad venezolana.²⁷

El Gobierno en conjunto con Migración Colombia han trabajado en jornadas para regularizar el estado migratorio de los venezolanos, implementado el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual le permite a su portador no solo regularizar su situación migratoria, sino que también acceder al sistema bancario, trabajar, estudiar e incluso a cotizar a seguridad social, entre otros. Hasta julio de 2018 habían accedido a este 181.472 migrantes, de los cuales un 40% fueron aprobados en Bogotá, convirtiéndose así, en la ciudad donde residen la mayor cantidad de portadores del PEP.²⁸

Tabla 2. Cifras de la migración de venezolanos en Colombia

Total	1.235.593
PEP	262.535 ⁽²⁾
Migrantes regulares	468.428 ⁽²⁾
Migrantes en proceso de regularización	361.399 ⁽²⁾
Migrantes irregulares	105.766 ⁽²⁾
Retorno	300.000 est. ⁽²⁾
TMF	1.600.000 ⁽²⁾
Migrantes en tránsito	552.000 (2018) ⁽²⁾
Salidas por Rumichaca	409.000 (2018) ⁽²⁾
SOCIOCARACTERIZACIÓN	

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Migración Colombia, 2018; (3) OIM, 2017²⁹

²⁷ Documento recuperado de: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/7921-infografia-pep>

²⁸ Documento recuperado <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/agosto-2018/8073-migracion-colombia-implementa-sistema-de-turnos-en-linea-para-otorgar-pep-a-venezolanos-registrados-en-el-ramv>

²⁹ *Ibíd.* Pág. 11

A pesar de los esfuerzos realizados por el estado, la irregularidad se ha convertido en un elemento más de la situación migratoria; y es que tal como lo informó la alcaldía de Bogotá, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (RAMV) y Migración Colombia, 1'069.034 personas han llegado al país desde Venezuela en los últimos 16 meses y de estos, 43.483 venezolanos residen actualmente de forma irregular en Bogotá, así mismo de estos la mayoría se encuentra en las localidades de Santa Fe (4.569 personas); Kennedy (4.036); Suba (3.873); Fontibón (2.872) y Engativá (2.871).³⁰

Este escenario económico ha afectado a miles de niños, quienes no están exentos de las estadísticas de irregularidad. Según Migración Colombia, del total de migrantes venezolanos que residen en Bogotá, un 25% corresponde a niños y niñas desde los cero hasta los cinco años, entre los cuales, 4.156 actualmente se encuentran con un estatus migratorio irregular dentro del país.

2.3 EDUCACION DE NIÑOS VENEZOLANOS EN BOGOTA

De acuerdo a la alcaldía; actualmente alrededor de 3.808 estudiantes venezolanos, están matriculados en colegios del sector público de la ciudad de Bogotá y por lo menos 1.214 niños y niñas se han atendido en los jardines de integración social que reciben menores desde los cero hasta los tres años, a los cuales la Secretaría de Educación les debe garantizar el acceso a la educación pública con las mismas garantías de calidad que reciben los estudiantes bogotanos, incluyendo la alimentación escolar, sin importar si cuentan o no con un estatus regular migratorio.

Ahora bien, la secretaria de educación ha realizado importantes esfuerzos para facilitar los procesos de matrícula de los estudiantes venezolanos, para que al momento de diligenciarse la matrícula puedan realizarla sin inconveniente con los documentos que cuenten, y “aunque

³⁰ Documento Rrecuperado

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/agosto-2018>

no tengan validez en Colombia, estos documentos permiten registrarlos con un número provisional”, explica Diana Becerra, funcionaria de la Secretaría de Educación³¹.

A su vez Becerra informa que hay un vacío en cuanto a la determinación del grado que van a cursar algunos niños, ya que los certificados muchas veces no son susceptibles de homologación en Colombia y esto genera una traba dentro del proceso de matrícula y además en el 90% de los casos los niños no cuentan con certificado alguno de estudios.³²

Tabla 4. Cifras del nivel educativo de los venezolanos en Colombia

El 27,8% de los niños, niñas y adolescentes están estudiando⁽¹⁾	
Primaria	623.934 ⁽¹⁾
Secundaria	18% ⁽¹⁾
Técnico	6% ⁽¹⁾
Universitario	9,5% ⁽¹⁾
Posgrado	0,3% ⁽¹⁾
El 80% de los migrantes requieren capacitación para obtener un trabajo⁽²⁾	

Cifras y estadísticas de: (1) RAMV, 2018; (2) Proyecto Capstone, 2017.³³

De acuerdo a un informe de la SDIS, hasta mayo de 2018, por lo menos un 41,7% de los niños migrantes no habían podido acceder a un colegio. Además, un 25 % no ha podido estudiar por motivo de la falta de documentos necesarios para el proceso. Como parte de la estrategia para amortiguar esta problemática en específico, la Secretaria de Educación, está implementado pruebas de conocimiento que permiten junto con los certificados, ubicar a los niños en el grado que les corresponde. Por su parte, las instituciones educativas públicas de

³¹ Documento recuperado: <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota> la información del capítulo 2.3 de este proyecto se basa en la información de la página web citada, agradecemos por la información suministrada por el equipo de trabajo de la doctora María Teresa Palacios.

³² Op.cit <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota>

³³ *Ibíd.* Pág. 25

Bogotá, han tenido que crear programas para nivelar a los estudiantes del vecino país, que llegan por debajo del promedio distrital que se está manejando actualmente en la Secretaría de Educación.

Según Francine Howard, de la Asociación de Venezolanos Voluntad Popular “la última migración ha sido de personas de muy bajos recursos, que estudiaban en colegios públicos de Venezuela, donde la educación no era la más adecuada, o estaban desescolarizados, debido a las vulnerabilidades que vivían. Esto ha llevado a que al enfrentarse a la educación colombiana tengan un choque muy fuerte”.³⁴

A lo anterior se suma a otra problemática que enfrentan los menores de origen venezolano, y es que según informa Becerra; para el momento de la formalización de sus estudios “Nosotros como entidad no podemos expedir un título de bachiller porque eso significaría un documento oficial de Colombia y eso de una u otra manera representaría la regularización del estudiante en el país”.³⁵ Es decir que, aunque el gobierno está garantizando el derecho a la educación incluso a los niños que tienen un estatus migratorio irregular, estos en especial no pueden obtener un título académico ya que no tienen sus documentos reglamentarios. Por tanto, considero que es importante realizar lineamientos estratégicos con el fin de solucionar el problema de la homologación de los títulos de los venezolanos en Colombia. Ante esta situación la jurista Teresa Palacios, plantea que dicha traba puede atenuarse a través de la promoción de campañas de regularización, “Eso que quiere decir, que la persona que está estudiando en el país de destino, podría emitir documentos para tener títulos al interior del Estado y así pueda acceder de manera plena al ejercicio del derecho y obtener su grado del colegio o de la institución educativa en la que se encuentre cursando”.³⁶

Bibliografía

- Universidad del Rosario. Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana. Bogotá 2018 “documento recuperado <http://www.kas.de/wf/doc/26869-1442-4-30.pdf>
- <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/agosto->

³⁴ Documento Recuperado: <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-la-migracion-mas-grande-en-la-historia-del-pais-72872>

³⁵ Ibid Documento Recuperado: <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota>

³⁶ Ibid. Documento Recuperado <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota>

2018

- <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/agosto-2018/8073-migracion-colombia-implementa-sistema-de-turnos-en-linea-para-otorgar-pep-a-venezolanos-registrados-en-el-ramv>
- <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/7921-infografia-pep>
- <https://plazacapital.co/ciudadania/3310-educacion-ninos-venezolanos-en-bogota>
- <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/gobierno-seguridad-y-convivencia/venezolanos-migrantes-tendran-atencion-integral-por-parte-del-distrito>
- <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/6308-radiografia-de-venezolanos-en-colombia-31-12-2017>.
- <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-la-migracion-mas-grande-en-la-historia-del-pais-72872>.
- <https://dudh.es/13/>
- <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>
- [Unemployment Rate»](#)
- Documento Recuperado <http://es.actualitix.com/pais/ven/venezuela-tasa-de-desempleo.php>». 10 de enero de 2016.

III IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Teniendo en cuenta lo anterior, hay que aclarar que la presente iniciativa no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez, que no se incrementará el presupuesto del Distrito, ni ocasionará la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que el presupuesto asignado para el desarrollo del presente proyecto de acuerdo fue planteado dentro del marco fiscal del actual Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019.

IV MARCO LEGAL DEL PROYECTO

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- **ARTÍCULO 13:**

1. *“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*
2. *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”³⁷*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

- **“ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y **pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad** de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”
- **“ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades **y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de** sexo, raza, **origen nacional** o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
- **“ARTÍCULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.
La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (...)”
- **“ARTICULO 100.** Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, **los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales,** salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley (...)”

³⁷ <https://dudh.es/13/> documento recuperado

LEY

- **LEY 715 DE 2001** “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”

- **ARTÍCULO 5°. Competencias de la Nación** en materia de educación. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural:

5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y dictar normas para la organización y prestación del servicio.

5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales.

5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo.”

- **ARTÍCULO 7°. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.**

“7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley. 7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.”

“7.3. Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

“7.4. Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación”

DECRETOS DISTRITALES

- DECRETO 330 de 2008,
- DECRETO 593 de 2017
- DECRETO 424 de 2018

RESOLUCIÓN 1629 DE 2018 “por la cual se establece el proceso de gestión de la cobertura 2018 — 2019 en el sistema educativo oficial de Bogotá

- **ARTÍCULO 33.** *Atención educativa de niñas, niños y adolescentes procedentes de Venezuela. Para la asignación de cupos a estudiantes de nacionalidad venezolana, se tendrán en cuenta las directrices establecidas por el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en las cuales se establece que el derecho a la educación en sus niveles de preescolar, básica y media, se deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren dentro del territorio colombiano, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria. Los padres de familia o acudientes de los estudiantes nuevos y/o antiguos deben formalizar personalmente la matrícula, mediante la entrega de los siguientes documentos en el establecimiento educativo:*

Conforme a lo anterior, una vez sea matriculado un niño, niña o adolescente procedente de Venezuela, el establecimiento educativo tiene la obligación de realizar el reporte ante la autoridad migratoria, a través de la plataforma virtual SIRE (Sistema para el Reporte de Extranjeros) de Migración Colombia, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la matrícula.

Este reporte no implica, de ninguna manera, la regularización del extranjero en el país o que se entienda su situación migratoria como superada.

Parágrafo 1: Durante el proceso de matrícula, es necesario tener en cuenta que, si bien la educación se concibe como un derecho, el mismo también involucra un deber a cargo de la familia, traducido en que ésta debe adelantar con diligencia todas las gestiones necesarias tendientes a normalizar el estatus migratorio de sus hijos.

“Parágrafo 2: En el caso que el padre de familia y/o acudiente tenga documentos y/o certificados que den cuenta de la terminación y aprobación de los estudios de pre escolar, básica y media, realizados por el estudiante en Venezuela, debidamente

legalizados y apostillados, el establecimiento educativo deberá dar un plazo no mayor a seis (6) meses, para que se presente la solicitud de convalidación ante el Ministerio de Educación Nacional. “

Se realizará la ubicación de cada estudiante en su respectivo grado conforme a la tabla de equivalencias entre el sistema educativo de Colombia y Venezuela del Convenio Andrés Bello. En caso que no sea posible adquirir dichos documentos con su respectiva legalización y apostille, el establecimiento educativo, realizará una valoración pedagógica contemplada en su sistema de evaluación para determinar el grado al cual deberá ser matriculado.”

Documentos Para Formalizar Matrícula Estudiantes Procedentes De Venezuela

Copia del documento de identidad: Visa, Permiso Especial de Permanencia — PEP, Cédula de Extranjería —CE. Si el estudiante no cuenta con un documento de identificación válido en Colombia, deberá ser registrado con Número Establecido por la Secretaria — NES.

Copia del documento de identidad de los padres y/o acudientes.

Copia del certificado de afiliación al sistema de seguridad social en salud, en caso de tenerlo, de lo contrario, el estudiante podrá ser atendido a través del servicio de urgencias de la Red de Salud Pública.

Dos (2) fotos

Certificado de escolaridad o boletín de notas del grado anterior al solicitado, debidamente legalizado y apostillado. En caso de no tenerlo, el Establecimiento Educativo oficial, realizará gratuitamente la valoración pedagógica, que permitirá evaluar conocimientos previos para la ubicación en el grado que corresponda

En Colombia las disposiciones migratorias están en cabeza del gobierno nacional a través del Ministerio de relaciones exteriores, quien bajo el principio de soberanía es quien autoriza el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. Es así que migración Colombia es la autoridad que ejerce la vigilancia y control migratorio de nacionales y extranjeros, reglas que se fijan mediante varios decretos

En el sentido, el documento **CONPES 3603 de 2009**, por el cual el Estado aprobó la Política Integral Migratoria (PIM), es el documento programático donde se definen sistemáticamente los lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos en el exterior y para los extranjeros en el país.

En materia educativa, el Ministerio de Educación expidió la Circular N° 216 de 2016, prorrogada por la Circular N° 025 de 2017, en la que se regulan las disposiciones para la vinculación al sistema educativo de los menores de edad venezolanos en Colombia.

- Los establecimientos de educación Preescolar, Básica y Media que admitan NNA extranjeros deben realizar, dentro de los 30 días calendario, siguientes a la matrícula, el reporte correspondiente ante Migración Colombia.

- Se debe tener en cuenta que aunque el NNA no cuente con el permiso o visado que le autorice permanencia regular en Colombia, los establecimientos educativos tienen la obligación de realizar el reporte a través de la Plataforma Virtual SIRE (Sistema Para el Reporte de Extranjeros) de Migración Colombia.

COMPETENCIA DEL CONCEJO.

A nivel Distrital de acuerdo a las competencias del Concejo establecidas por el Decreto Ley 1421 de 1993, se han generado una serie de Acuerdos para el fomento de la Bicicleta en el Distrito Capital.

- **ARTÍCULO. - 12. Atribuciones.** Corresponde al Concejo Distrital, de conformidad con la Constitución y a la ley: Dictar las normas necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito.

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

- Convención ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967.
- Declaración de Cartagena Sobre Refugiados de 1984.
- Ley No. 35 de 1961 “Por la cual se aprueba la Convención sobre Estatuto de los Refugiados”.
- Ley No. 65 de 1979 “Por medio de la cual se aprueba el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*”.

Firma

JOSÉ DAVID CASTELLANOS O.

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Autor

JULIO CÉSAR ACOSTA A.

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

ROBERTO HINESTROSA REY

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

JORGE LOZADA VALDERRAMA

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

ROLANDO GONZÁLEZ GARCIA

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

JUAN FELIPE GRILLO C.

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

YEFER VEGA BOBADILLA

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Vocero de Bancada

Coautor

CÉSAR GARCÍA VARGAS

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

PEDRO JULIÁN LÓPEZ SIERRA

Concejal de Bogotá
Partido Cambio Radical
Coautor

PROYECTO DE ACUERDO N° 535 DE 2018

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE CREAN LINEAMIENTOS QUE FACILITEN CONVENIOS Y ALIANZAS EDUCATIVAS PARA LOS ESUDIANTES MIGRANTES DE VENEZUELA”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 13 del Decreto Ley 1421 de 1993.

ACUERDA:

Artículo PRIMERO. La Administración Distrital por medio de la Gerencia Distrital de Migración fortalecerá y coordinará con las diferentes entidades distritales y nacionales, la planeación de estrategias para la atención de servicios educativos a migrantes en la ciudad de Bogotá.

Artículo SEGUNDO. La administración distrital promoverá y creará compañías de regularización a estudiantes irregulares en Bogotá.

Artículo TERCERO La administración a través de la secretaria de educación creara estrategias para permitir matricularse fuera de los plazos establecidos en el cronograma escolar anual a los niños migrantes.

Artículo CUARTO. La Administración Distrital creara lineamientos para gestionar recursos para la educación a partir de la cooperación de diferentes entidades tanto públicas como privadas.

Artículo QUINTO. La administración Distrital por medio de la secretaria de educación distrital creara lineamientos para crear espacios de diálogos con colegios universidades y demás instituciones de educación superior en donde se diseñen procesos de homologación de estudios no concluidos o parciales.

Artículo SEXTO La administración Distrital por medio de la secretaria de educación distrital creara canales para impulsar jornadas de concientización en valores como la empatía, la solidaridad, la otredad, en la comunidad educativa. De modo que pueda combatirse la xenofobia.

Artículo SEPTIMO. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DANIEL PALACIOS MARTÍNEZ
Presidente Concejo de Bogotá, D.C.

DAGOBERTO GARCÍA BAQUERO
Secretario General de Organismo Control

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.