



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

PAE 2004

DIRECCION EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL

EVALUACION DE LA POLITICA CULTURAL Y SU APOORTE A LA CALIDAD DE
VIDA DE LOS BOGOTANOS

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL
RESPONSABLE: JAIME OTONIEL FRANCISCO HERNANDEZ PULGAR

ELABORADO POR:

Jaime Hernández Pulgar	Subdirector de Análisis Sectorial
José Reyes Castañeda G	Profesional Especializado 335-04

NOMBRE

CARGO

FIRMA

REVISADO Y APROBADO POR:

Alirio Rodríguez Ospina	Director Técnico Educación, Cultura Recreación y Deporte
-------------------------	---

NOMBRE

CARGO

FIRMA

FECHA DE ELABORACION: DIA: 14 MES: 12 AÑO: 2004

FECHA DE APROBACION: DIA: MES: AÑO: 2004

NUMERO DE FOLIOS: 39



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CONTRALORIA DE BOGOTA

PRESTACION DEL SERVICIO MACRO

MATRIZ DE CALIFICACION PARA LOS PRODUCTOS (INFORMES)

PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

NOMBRE DEL INFORME: EVALUACION DE LA POLITICA CULTURAL Y SU APOORTE A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS

FECHA DE ELABORACION: 14 DE DICIEMBRE DE 2004.

PERIODO DE ESTUDIO: 2004.

RESPONSABLE: JAIME OTONIEL FRANCISCO HERNANDEZ PULGAR

ITEM	ESCALA VARIABLE	DEFICIENTE	SATISFACTORIO	EXCELENTE
1	ACIERTO AL PLAN DETALLADO DE TRABAJO			El documento contiene los Antecedentes, Objetivos, Metodología y Cronograma de Actividades acordes con el Plan de Trabajo detallado y abre nuevas posibilidades de estudio.
2	CONCEPTUALIZACION		Documento donde están explícitos los conceptos teóricos, normativos, actuales y de impacto	
3	COHERENCIA		Documento articulado de ideas y las conclusiones están sustentadas en la evaluación o estudio realizado.	
4	SINTESIS		El documento es conciso, preciso, está orientado hacia el interés del lector	
5	FUENTES			El documento presenta un uso adecuado, sistemático y suficiente de la información, refleja una exhaustiva revisión bibliográfica de las fuentes primarias y secundarias.
6	OPORTUNIDAD			El producto se entrega en la fecha establecida
7	FORMA		El documento cumple	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

			con la estructura establecida para el documento.	
--	--	--	--	--

Aprobado:

SI

NO

Dr Alirio Rodríguez Ospina
Director Técnico
Sector Educación, Cultura,
Recreación y Deporte

Jaime Hernández Pulgar
Subdirector Análisis Sectorial

José Castañeda
Analista



INFORME SECTORIAL

EVALUACION DE LA POLITICA CULTURAL Y SU APORTE A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS- PAE-2004.

DIRECCION DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

DICIEMBRE DE 2004



EVALUACION DE LA POLITICA CULTURAL Y SU APORTE A LA CALIDAD DE VIDA DE LOS BOGOTANOS

Contralor de Bogotá

OSCAR GONZALEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ERNESTO TUTA ALARCON

Director de Educación, Cultura,
Recreación y Deporte

ALIRIO RODRIGUEZ OSPINA

Subdirector de Análisis Sectorial

JAIME HERNANDEZ PULGAR

Analistas

JOSÉ REYES CASTAÑEDA G

INTRODUCCION	
1. GENERALIDADES	1
1.1 OBJETO GENERAL	1
1.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS	1
1.3 ALCANCE	1
1.4 JUSTIFICACION	1
1.5 ANTECEDENTES	2
2. SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA	3
3. RECURSOS FINANCIEROS IDCT	5
4. COBERTURA Y CALIDAD	7
5. EFECTO DE LA POLITICA CULTURAL SOBRE EL BIENESTAR CIUDADANO	9
5.1 COMPONENTES DEL OBJETIVO CULTURA CIUDADANA	14
5.1.1 Cultura de la Participación Ciudadana	14
5.1.2 Cultura de la Normatividad	16
5.1.3 Cultura del Uso Adecuado del Espacio Público	18
5.1.4 Cultura del respeto al Medio Ambiente	19
5.1.5 Cultura de la Tributación	20
5.1.6 Cultura Deportiva y Recreativa	20
5.1.7 Campaña de Resistencia Civil	21
5.1.8 Sentido de Pertenencia	21
6. CONCLUSIONES	23

INTRODUCCIÓN

La gestión de la anterior administración en lo relacionado con la política cultural estuvo caracterizada por denotados contrastes; de una parte, el objetivo de Cultura Ciudadana se consolidó como el derrotero más importante; a su vez, la materialización y especificidad de sus programas tuvo un sentido ambiguo, programas como Apreciar las Normas y Admirar lo Bueno, Aportar de Buena Gana, Procedimiento para Decidir, Organizarse para Influir, Comunicar Vida y Jugar Limpio; fueron ejecutados para llevar cambios en la conducta y los comportamientos de los ciudadanos en aras de propender por procedimientos en los cuales se aceptase las normas, no obstante, los procedimientos pedagógicos y de reflexión no siempre fueron aplicados por el gobierno distrital observándose procesos en los cuales el gobierno distrital no acató sus propias directrices.

Siendo el sector cultural el de mayor relevancia para la administración anterior, se observó que estas prioridades no se vieron reflejadas en la gestión financiera en la ejecución del Plan de Desarrollo anterior Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado; mas que lograr un aumento significativo en los recursos de inversión para las entidades relevantes del sector como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo, la característica más sobresaliente en este sentido fue una disminución en su asignación presupuestal, aspecto que incidió decididamente en la cobertura de los bienes y servicios del sector cultural para todos los sectores de la sociedad bogotana.

El balance del beneficio social y su impacto sobre la población no fue un resultado que tuviera efectos positivos sobre la población, además del aumento de las restricciones presupuestales y una baja asignación de recursos, el ciudadano medio continuó percibiendo una ciudad agreste, con poca seguridad y los procesos pedagógicos no surtieron el efecto esperado aún en renglones tan importante como la recuperación del espacio público.

Este informe se desarrolla a partir de los conceptos más generales a los más particulares; el primer capítulo examina la política pública de la administración, posteriormente el examen se dirige al Sistema Distrital de Cultura, para abordar a continuación la temática relacionada con el Instituto Distrital de Cultura y Turismo; por último, el informe cierra con las conclusiones del presente estudio.

1.1. OBJETIVO GENERAL

Evaluar la política pública cultural de la ciudad y su aporte a la calidad de vida de los bogotanos.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Definir el Sistema Distrital de Cultura y examinar la articulación de las entidades que se encuentran involucradas involucradas en el componente cultural de la ciudad.

Examinar la evolución de los recursos financieros del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, haciendo énfasis en sus ingresos, las transferencias del sector central y los recursos propios generados por esta entidad.

Examinar los niveles de cobertura alcanzados por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo en desarrollo de su gestión destacando la oferta cultural hacia los sectores más necesitados.

Determinar si la política cultural plasmada en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado 2001-2003, “es coherente con la realidad social económica y cultural de la ciudad.

Definir el efecto de la política cultural sobre la opinión pública en particular examinar la percepción de los ciudadanos en los procesos de participación ciudadana y cumplimiento voluntario de las normas

1.3 ALCANCE

Este estudio examina la política cultural de la Administración Distrital de los años 20001 a 2004, haciendo énfasis al objetivo cultura ciudadana definido en el Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado” 2001-2003, así mismo como hace referencia al Sistema Distrital de Cultura y a la gestión del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y el impacto en la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito Capital.

1.4. JUSTIFICACIÓN

La gestión del gobierno distrital de los años 2001 a 2003 llamó la atención sobre la reflexión y divulgación pedagógica de la cultura ciudadana como un elemento muy importante en la ejecución del Plan de Desarrollo: “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.”

El examen de la política cultural de la ciudad es importante en la medida en que el concepto cultura hace relación a los procesos mediante los cuales se generan y transforman los valores y las costumbres de una organización, generándose serias implicaciones sobre el comportamiento de los ciudadanos y su conducta moral lo cual repercute en las demás esferas de la ciudad.

1.5. ANTECEDENTES

El Alcalde Mayor de Bogotá de los años 1995 a 1998 fue reelegido posteriormente para el trienio 2001 a 2003, en el primer periodo de esta administración se implementó el Plan de Desarrollo Formar Ciudad, dentro del cual se concibió como componente primordial el programa de cultura ciudadana, con este programa se pretendía promover comportamientos adecuados para la convivencia urbana, basados en el acatamiento de las reglas mínimas que hacen posible la interacción pacífica entre los habitantes de la ciudad de Bogotá, a efectos de acompañar este programa y de consolidar investigaciones e informaciones sobre este tema en 1996 se creó el observatorio de cultura ciudadana.

Durante la siguiente administración de 1998 a 2001, con el Plan de Desarrollo denominado por la Bogotá que Queremos no se dio continuidad al programa de cultura ciudadana y su observatorio fue transformado en una oficina de investigaciones cuya labor se concentró en contratar estudios y sondeos de opinión y medir la asistencia a los eventos culturales organizados por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo. En la siguiente administración de los años 2001 a 2003 se retomó la idea de cultura ciudadana, se asumieron los conceptos de cultura democrática y tributaria y se retomó el funcionamiento del observatorio de cultura urbana, dentro del contexto del Plan de Desarrollo “Bogotá Para Vivir Todos del Mismo Lado, Bogotá Culta y Productiva Me Gustas Más”.

No obstante que la cultura ciudadana se constituyó en la bandera de la administración anterior el colofón de la política de la administración anterior contrastó significativamente con la disminución de la inversión del Instituto Distrital de Cultura y Turismo y con el proyecto de eliminación de esta entidad a través de su fusión, con otras instituciones como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte en la denominada Secretaria Técnica de Cultura y Deporte.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

2 SISTEMA DISTRITAL DE CULTURA

El decreto 221 de 2002 definió el Sistema de Cultura del Distrito Capital como el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional y comunitario, que a través de los mecanismos de planificación, ejecución, seguimiento y control social, articulados entre sí, facilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales, según los principios de descentralización, participación, interculturalidad, autonomía, equidad y concertación.

Señala el decreto 221 del 2002 que el Sistema de Cultura del Distrito Capital a través de sus diferentes instancias, establecerá los mecanismos adecuados de articulación con otros sistemas, entidades u organismos distritales y nacionales, que implementen acciones culturales, para un desarrollo armónico y más eficiente de las políticas culturales que se ejecuten en la ciudad. En este sentido se observa que la norma logró facilitar y fortalecer la interacción institucional para lograr una gestión coordinada entre las diferentes entidades que proveen el conjunto de bienes y servicios culturales que demanda la comunidad capitalina. La acción de entidades como el Instituto Distrital de Protección al Menor y la Juventud.-IDIPRON, la Secretaria de Educación Distrital.-SED, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDRDE y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.-IDCT, sigue siendo aislada y desarticulada. La ausencia de sinergia en la Administración Distrital, debido a la falta de correspondencia y complementariedad en los planes, programas y proyectos que desarrolla cada entidad, no ha permitido que confluyan los esfuerzos para lograr una atención integral del ciudadano.

Resta por avanzar en la realización de diagnósticos y soluciones más integradas en los diferentes sectores, para propiciar soluciones mancomunadas de parte de las diferentes organizaciones públicas que hacen parte de la Administración Distrital y en aras de lograr mejores resultados en el tratamiento que se le da a los problemas de la sociedad capitalina relacionados con la cultura urbana, como son los complejos fenómenos de la delincuencia, la violencia, la prostitución juvenil, las pandillas juveniles, la drogadicción o las mismas condiciones de pobreza.

La problemática social del Distrito Capital amerita un esfuerzo interinstitucional en el que las entidades encargadas de generar los bienes y servicios de los sectores de la educación, el deporte, la cultura, la reinserción y asistencia social logren extender una red de atención que vincule los esfuerzos en forma coherente organizada armoniosa y articulada.

Otras organizaciones públicas igualmente involucradas mantienen una gestión aislada cuando guardan una estrecha relación con los servicios que provee el IDCT, este es el caso de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño y la Orquesta Filarmónica de Bogotá; la primera de estas entidades fue creada mediante Acuerdo 012 de 1970 del Concejo Distrital, su misión institucional es promover espacios para el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

conocimiento de la cultura política, el fomento de la cultura democrática y contribuir a la formación de públicos asociados a diversas manifestaciones culturales. En el desarrollo de su objeto social tiene como labor la coordinación, financiación y promoción de programas dirigidos al fomento de la cultura en cuyo campo de acción se enmarcan las artes de diferentes tipos y expresiones artísticas en general, mediante la promoción de actos culturales, impulso y ascenso de artistas y autores, además de la investigación, formación y preservación de la cultura.

En lo que respecta a la Orquesta Filarmónica esta entidad fue creada como un establecimiento público mediante Acuerdo 71 de 1.967, su misión institucional es cumplir una función social de carácter educativo que busca enaltecer y enriquecer el espíritu por medio de la ejecución y difusión de los repertorios sinfónico nacional y universal, llevando la música orquestal a la comunidad en todos sus estamentos, con énfasis en la población escolar, procurando la plena utilización de los medios masivos de comunicación.

Las actividades y funciones de estas entidades se traslapan originando duplicidad de esfuerzos y recursos; generándose una gestión descoordinada, sin confluencia y sin coherencia organizacional en la definición de la política pública que se delineó en el sector de cultura en el Distrito Capital.

Adicional a las deficiencias relacionadas con la composición del Sistema Distrital de Cultura, se observa que su elevado número de integrantes hace difícil la operatividad de esta Institución, este último aspecto se relleva si se examina la periodicidad con que se reúnen los diferentes miembros de esta organización. En el año 2003 se realizó solamente una reunión en la denominada Asamblea Distrital de Cultura, la cual examinó la agenda de esta organización para ese periodo, la gestión del Consejo Distrital de Cultura, las políticas del sector y se definió la agenda del Sistema Distrital de Cultura del año 2004.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

3. RECURSOS FINANCIEROS IDCT.

Los ingresos de la entidad, en el año 2002 disminuyeron en un 32.34% respecto del año anterior; en el año 2003 la disminución fue de 14.97%, respecto a este mismo año, 2001.

El decreto 524 del 31 de diciembre de 2003 fija el cómputo del Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos del Distrito Capital para vigencia fiscal del año 2004 y asigna la apropiación de ingresos para el IDCT en \$30.349 millones.¹ En la vigencia 2003 los recaudos acumulados del presupuesto de ingresos fueron del orden de \$27.407 millones, para una variación porcentual de -10%.

El componente más relevante de los ingresos del Instituto, las transferencias de la administración central, disminuyeron ostensiblemente en el trienio de análisis pasándose de una asignación presupuestal por este concepto de \$30.901 millones en el 2001 a \$23.079 millones al año 2002 y \$25.868 millones en el 2003, perdiendo ingresos la entidad por concepto de transferencias del orden de \$12.685 millones en los dos últimos años, 2002 y 2003, respecto a su asignación realizada en el año 2001. En el año 2004 de conformidad con el decreto 524 del 31 de diciembre de 2003, las transferencias son del orden de \$28.937 millones lo que implica una disminución de \$1.964 millones respecto al año 2001.

La variación de ingresos del IDCT influyó en el comportamiento de los gastos de la entidad, el total de gastos anuales del Instituto en el 2002 disminuyó en un 16% y presentó un incremento en el 2003 del 10%, el valor de la inversión se vio igualmente afectado durante este trienio dado que el aumento presentado en el 2003 respecto del año 2002 de \$2.631 millones² fue levemente superior al efecto surtido en la vigencia 2002, cuando se presenta una disminución de la inversión por el orden de los \$2.344 millones de pesos con relación al año inmediatamente anterior. Para el año 2003, la ejecución presupuestal del rubro de inversión es del orden de \$22.195 millones, lo que arroja un resultado de inversión per capita de \$3.200, valor que para cada ciudadano en el año no le permite asistir a una presentación cinematográfica. El aforo presupuestal del rubro de inversión para la vigencia fiscal del año 2004 es del orden de \$23.179 millones de conformidad al decreto 524 del 31 de diciembre de 2004, para una inversión per cápita de \$3.342.

El valor de la inversión del Instituto se ve afectado por los recursos destinados a organizaciones culturales sin ánimo de lucro, otorgándose en el 2001 63 apoyos por valor de \$3.913 millones, en el 2002 66 apoyos por \$3.019 millones en el 2003 se programó el apoyo a 96 organizaciones por valor \$3.384 millones.

¹ Esta cifra corresponde al reporte de fecha 06-01-04.

² La disminución se refleja en términos reales al comparar el porcentaje de crecimiento nominal con el porcentaje de crecimiento de la tasa de inflación.

La ejecución de la inversión del Instituto no mitigó las enormes diferencias existentes en el consumo cultural de la ciudad, la población de menores recursos no pudo acceder a bienes culturales de buena calidad marginándose de los más importantes eventos culturales que se presentaron en los escenarios culturales de Bogotá. Las presentaciones realizadas en 10 localidades contaron con la participación de 294.772 asistentes en el 2001, 350.470 en el 2002 y 480.678 en el 2003, pertenecientes a los estratos uno y dos. Para una población en Bogotá en el último año de cerca de 3 millones de personas de los estratos mencionados, se observa un importante déficit de cobertura de más de 2.5 millones de persona, correspondiente al 83.33%.

En la estructura de los ingresos del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, se evidencia la discreta participación del rubro ingresos corrientes por concepto de la venta de servicios en el total de ingresos, el cual no sobrepasa el 6%. En el año 2002 los ingresos corrientes ascendieron a \$1.336 millones y el total de ingresos fue de \$24.375 millones; para el 2003 estas cifras fueron de \$1.446 millones y \$27.407 millones respectivamente. La variación interanual refleja una discreta gestión en el crecimiento de los recursos generados por la entidad, el incremento en el año 2002 fue de 0.23% valor por debajo de la inflación de Bogotá del año 2002 que fue de 6.93%; y el incremento en el año 2003 con relación al año 2002 que fue de 8.23% con una inflación registrada para Bogotá en el año 2003 de 5.98%. Estas relaciones reflejan que en términos reales durante el trienio de análisis no hubo un crecimiento significativo de los ingresos del instituto por concepto de la venta de los bienes productos ofrecidos a la comunidad.

El IDCT logró ampliar el número de asistentes de los estratos uno y dos mediante la apertura de nuevos escenarios en diez localidades estratégicamente seleccionadas por tener una población perteneciente a este segmento. Aun cuando todavía existe un cuantioso déficit en la cobertura total, el número de espectadores tuvo una tendencia creciente pasando de 294.772 personas de los estratos mencionados en el 2001 a 350.470 en el 2002 y a 480.678 en el 2003. Esta tendencia creciente se presenta igualmente en los festivales al parque que pasaron de 6 en el 2001, a 9 en el 2002 y a 17 en el 2003.

En lo relacionado con la cobertura general del servicio, los resultados son discretos debido fundamentalmente a la baja asignación de recursos per cápita; el grueso de la atención cultural del Instituto se concentra en los programas emitidos a través de los medios de comunicación de televisión, radio y prensa; en los eventos artísticos y culturales los porcentajes de cobertura no son significativos y en las demás actividades desarrolladas no se alcanza a lograr una atención mayor al 6% sobre el total de la población que demanda el servicio (6.861.499 personas).

Los asistentes a eventos en escenarios públicos en el 2003 fue del orden de 1.425.505 personas, con una cobertura del 21% sobre el total de la población; reflejando un déficit de atención de 5.359.798 usuarios. Al examinar las cifras anuales los resultados arrojan valores optimistas, no obstante si se consideran con una presentación semanal se observa que el promedio de asistencia a los eventos presentados es de solo 27.414 personas.

El componente más relevante de la inversión realizada por parte del Instituto Distrital de Cultura y Turismo en la vigencia 2003 fue asignado a las actividades relacionadas con la ampliación y mejoramiento de la oferta cultural en las localidades, el fortalecimiento de los eventos de carácter metropolitano y los programas de educación artística formal y no formal; con estos propósitos se destinaron \$16.887 millones que representaron el 76% del presupuesto de inversión de la entidad.

Para la conservación y restauración de la infraestructura de los espacios culturales académicos y administrativos, se destinaron \$3,828 millones que significaron el 17% del presupuesto de inversión de la entidad: en el área turística la inversión fue del orden de \$768 millones, representando cerca del 3% de la inversión, estos recursos fueron asignados a actividades relacionadas con el desarrollo y atención turística, el mejoramiento de la competitividad en el sector y los convenios de competitividad; para actividades relacionadas con el conocimiento de las normas prioritarias y medición de cultura ciudadana se asignaron recursos por valor de \$ 709.5 millones el 3% del total de la inversión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

Como se señaló anteriormente, el número de asistentes de los estratos más bajos a los eventos culturales mejoró durante la administración anterior, no obstante la focalización de la inversión conservó algunas características en las cuales no se observó que priorizaran los recursos hacia las localidades más necesitadas.

Como se evidencia a continuación la asignación de los recursos financieros no guardó el criterio de equidistribución entre los beneficiarios, lo anterior se observa porque a las localidades con menores recursos no se les asignó significativamente mayores recursos que a aquellas localidades donde residen las personas de los estratos más altos; otra característica particular de esta georeferenciación social y económica es que la región de la ciudad con mayores niveles de inversión sigue siendo el centro de la ciudad.

Las localidades de Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa y Rafael Uribe Uribe, alcanzan niveles de pobreza que superan el 60% de la población; las localidades con menor índice de pobreza son en su orden Teusaquillo 12%, Chapinero 5.1% y Usaquén 5.3%; en la media se ubica la localidad de Kennedy con un índice de pobreza del 46%. La asignación de los recursos benefició primordialmente a las localidades de Santa Fe y la Candelaria, ello es razonable en la medida en que esta región, por su ubicación y por los escenarios allí existentes, tiene una actividad cultural más intensiva que el resto de la ciudad. En cuanto a las localidades más pobres; Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Bosa y Rafael Uribe, recibieron en el período 2002 a 2004³ valores de inversión porcentual de 0.5%, 0.6%, 0.6%, 0.2% y 0.2% respectivamente; las localidades de Teusaquillo, Chapinero y Usaquén tuvieron asignación en recursos que representaron 0.6%, 0.4% y 0.4% del total de la inversión. Como se observa, las localidades con menores índices de pobreza reciben menores recursos que aquellas que están en mejores condiciones.

³ Los valores de la inversión del año 2004 son con fecha de corte 31 mayo de 2004.

5 EFECTO DE LA POLÍTICA CULTURAL SOBRE EL BIENESTAR CIUDADANO

La relación del bienestar de los ciudadanos sobre la calidad de vida de los ciudadanos es estrecha de conformidad con la teoría económica del bienestar,⁴ se supone una curva de utilidad que es función del consumo de bienes donde a mayor oferta de los mismos la satisfacción y el nivel de utilidad mejoran el bienestar y por ende la calidad de vida de los agentes consumidores.

En la teoría económica del bienestar que se asume en el marco de análisis del sector público existe un planificador central el cual debe asignar los recursos en orden a lograr una asignación óptima que mejore las condiciones de un agente representativo. El agente representativo hace las veces de los ciudadanos y el planificador central representa la administración para que la asignación sea eficiente y se logre el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos la oferta de bienes y servicios que oferta la administración pública debe satisfacer las necesidades de la población; es decir, debe haber complementariedad e idoneidad entre los bienes y servicios ofertados y los demandados. En el caso del sector cultura la canasta de bienes debe propender por el reconocimiento de la realidad socioeconómica de los grupos sociales que se están atendiendo y en igual instancia la oferta debe cumplir con los requisitos mínimos de calidad exigidos en orden a satisfacer las necesidades de la población.

El examen de la idoneidad de la oferta cultural se realiza en este informe a través de los programas elaborados por la administración y son contrastados con aspectos relacionados con los procesos migratorios en la ciudad, las diferencias socioeconómicas existentes en la ciudad y los dos elementos de mayor importancia en la generación de los valores y las costumbres, la familia y el hogar.

En cuanto a la calidad de los bienes, estos son examinados en el sentido que pretendía darle la administración es decir lograr cambios en las conductas y comportamientos de los ciudadanos en aras de propender por un cumplimiento voluntario de las normas. Para determinar si estos propósitos se lograron se hace uso de la encuesta de participación ciudadana elaborada para capturar los resultados del programa de cultura ciudadana.

De conformidad con lo anterior en el desarrollo de este capítulo se sintetizan los rasgos más importantes del objetivo Cultura Ciudadana para dar a conocer las características más sobresalientes de la política pública cultural de la administración anterior, posteriormente se mencionan las principales deficiencias o limitantes producto del presente estudio; en este ejercicio, se hace énfasis especial en los efectos sobre el bienestar de la población.

⁴ Para mayor profundidad sobre esta área del conocimiento el lector puede acudir a Varian, Microeconomía Intermedia.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado” se definió el programa de cultura ciudadana como uno de los aspectos más relevantes. El objetivo relacionado con este programa es el de aumentar el 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 y promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos. Para llevar a cabo este propósito se definieron básicamente las siguientes estrategias; impulsar el cumplimiento de normas, propiciar la cultura democrática y propiciar la comunicación y la solidaridad entre las personas mediante el uso de los espacios públicos.

Los programas más relevantes que se diseñaron en la anterior administración fueron: *Apreciar las Normas y Admirar lo Bueno*, cuyo objeto fue difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, destacando en ellas su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas. Este programa se llevó a cabo mediante campañas de difusión buscándose un énfasis especial en normas de seguridad y convivencia, tránsito, tributación, urbanismo y ambiente, derechos humanos y servicios públicos.

Otro programa importante fue el de *Vida Sagrada*, que tuvo como meta propiciar el desarme de la ciudadanía y llevar a cabo otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad, fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.

El programa *Aportar de Buena Gana*, a través del cual se propuso aumentar la conciencia individual y colectiva sobre los beneficios de la tributación, reducir la evasión en el pago de impuestos, propiciar la renuncia a subsidios no merecidos y fomentar la responsabilidad individual y colectiva en la preservación y ampliación del patrimonio de la ciudad.

Otro programa destacable es el denominado *Procedimientos para Decidir*; con el desarrollo del mismo propiciar el uso de procedimientos democráticos para cambiar disposiciones legales. Ampliar y cualificar la discusión pública, haciendo visible su utilidad para aclarar diferencias, dirimir conflictos y celebrar acuerdos.

En el ámbito de la organización se puede destacar el programa *Organizarse para Influir y para Aprender*, para reconocer las organizaciones, potenciar su capacidad de construir nexos de solidaridad y de representar a los ciudadanos y las ciudadanas en las decisiones de la ciudad, la localidad y la zona.

En el aspecto artístico, el programa *Comunicar Vida y Jugar Limpio*, fue establecido con el propósito de fomentar arte, cultura y esparcimiento en espacios públicos para potenciar las capacidades creativas y comunicativas de los actores culturales y de

los ciudadanos en general aumentando el disfrute colectivo. También se estableció aumentar el conocimiento y la apropiación social de la ciudad mediante proyectos de investigación y medios de divulgación masiva.

El cuadro subsiguiente presenta la estimación de los recursos asignados en los diferentes programas realizados por la administración anterior el gasto total fue de \$313,841 millones de pesos, para una población en Bogotá de 6,8 millones de personas corresponde una inversión de \$45,7 millones por habitante esta inversión fue prioritariamente asignada a fomentar el cumplimiento voluntario de las normas, propiciar la comunicación y la solidaridad y propiciar una cultura democrática. Posteriormente se detallaran aspectos relacionados con la justificación del gasto, examinando si el diseño de los programas relacionados con el objetivo cultura ciudadana atendieron la realidad de la ciudad en aspectos como los procesos migratorios, los fenómenos de inequidad social y la familia y el hogar. En el examen de efectividad se resumen y analizan los resultados alcanzados por componentes y las acciones adelantadas, las estadísticas sobre la población atendida no están disponibles por la administración debido a las características de las acciones adelantadas, cuando la información lo permite los logros alcanzados se expresan en porcentajes para definir la proporción de habitantes beneficiadas con las acciones de la administración.

Cuadro 1
INVERSIÓN DE LOS PROGRAMAS: 2001-2003. ⁵

Programas	Propósito relacionado con el programa	Inversión millones de 2003	% Gasto
Apreciar las normas y admirar lo bueno	Fomentar el cumplimiento de normas	23,993	8%
Vida Sagrada	Fomentar el cumplimiento de normas	133,072	42%
Aportar de buena gana	Fomentar el cumplimiento de normas	18,947	6%
Procedimientos Para decidir	Propiciar una cultura democrática	3,101	1%
Organizarse para influir y aprender	Propiciar una cultura democrática	5,580	2%

⁵ El monto de inversión se calculó con lo efectivamente ejecutado al 31 de Abril, 2003, más los recursos programados para el resto del año. Fuente: DAPD. *Plan de acción 2001-2004.*



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

Comunicar vida y jugar limpio	Propiciar la comunicación y la solidaridad	129,149	41%
-------------------------------	--	---------	-----

Fuente: Informe La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute. IDCT

La denominación del objetivo Cultura Ciudadana se contrapone al concepto de la cultura rural desconociéndose que la capital del país tiene un componente rural significativo y que algunos de sus habitantes provienen o tienen una ascendencia campesina. En estudios recientes se observa que la capital del país es la región que más ha sufrido el impacto de la migración, generada como producto de condiciones desfavorables en los campos del país y a las condiciones de orden público⁶. De otra parte, las diferentes acciones de la administración no estuvieron dirigidas a reconocer la realidad de la ciudad como una sociedad multiétnica y policultural, que a semejanza de las demás urbes latinoamericanas, afrontan serios problemas de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso generando fricciones y antagonismos que segmentan el tejido social. La reconciliación o la reflexión sobre los problemas sociales no fue la prioridad hacia la cual se dirigieron los esfuerzos del gobierno distrital.

La alusión o referencia a la familia y al hogar⁷ es escasa o prácticamente nula en el Plan de Desarrollo, como se puede desprender de la lectura de los primeros apartes de esta capítulo donde se resumen los rasgos más distintivos de la política pública de la anterior administración. Lo anterior se justifica si se observa que en las unidades de análisis anteriormente señaladas, no sólo vienen siendo justificadamente estudiadas, como se señaló anteriormente, sino que al interior de las mismas se presentan los procesos en los cuales se van a generar las costumbres y los valores o la cultura de los individuos; además por que algunos de sus efectos están relacionados con otros aspectos de la complejidad cultural de los pueblos.

Cabe mencionar que en las principales ciudades latinoamericanas; y por ende en Bogotá, uno de los cambios culturales más relevantes es el de la aparición de ciertos modos de vida muy afines con la modernidad (para algunos autores esta es una modernidad tardía), en los cuales se distinguen características estándar a la familias y el hogar entre ellas; el incremento de hogares unipersonales, de adultos mayores y de hogares sin hijos; así mismo se ha incrementado el número de familias

⁶ Para un seguimiento del impacto migratorio en la ciudad ver: Evidencia reciente del comportamiento de la migración interna en Colombia a partir de la Encuesta Continua de Hogares DANE 2003.

⁷ La familia esta fundada en relaciones de parentesco es considerada como institución social que regula, orienta y confiere significado social y cultural a la reproducción y a la sexualidad. El hogar o las unidades domésticas de los hogares hacen relación a la convivencia cotidiana lo que significa un hogar y un techo: una economía compartida, una domesticidad colectiva.

complejas, es decir nuevas familias a partir de otras en las cuales nacen nuevos hijos o hijos que se agregan a la familias ya existentes, con particularidades como una distancia elevada entre los hijos miembros de las familias.

Los cambios presentados en este sentido se traducen en nuevos patrones de conducta sexual, nupcial y reproductiva siendo ejemplarizantes el retraso del matrimonio y de la reproducción entre los jóvenes, junto con el aumento de los divorcios y la convivencia en la clase media. El cambio en las estructuras familiares del hogar esta asociado entre otros aspectos a riesgos demográficos asociados al aumento de la fecundidad adolescente y a la fecundidad no planificada; además se han generado nuevos riesgos demográficos, como la expansión del sida. La persistencia de los riesgos demográficos se explica por una combinación compleja de comportamientos tradicionales (unión y embarazo temprano en el caso de la fecundidad adolescente en los grupos pobres) con fenómenos clásicos de exclusión como la falta de acceso a medios anticonceptivos en el caso de la fecundidad no planificada.⁸ Los estudios relativos a la familia y a sus relaciones muestran que la existencia de violencia intrafamiliar, al igual que la distribución del trabajo doméstico y extradoméstico entre sus miembros son esenciales para entender procesos sociales como la pobreza, la violencia, la exclusión social la participación económica familiar, entre otros aspectos.

Las interrelaciones anteriormente señaladas contrastan con la política pública de la administración anterior, en especial porque algunos de los fenómenos que significativamente se presentan en la sociedad bogotana son el reflejo de circunstancias muy relacionadas con los núcleos familiares y de los hogares, por lo tanto desconocer las causas de las problemáticas sociales y sus efectos no conlleva sino a mantener un control sobre el reflejo de la situación sin atacar la raíz del problema.

Desafortunadamente los planes, programas y proyectos que establecieron las directrices y acciones del trienio 2001-2003 no contaron con los diagnósticos correspondientes; son prácticamente inexistentes las estimaciones técnicas en las cuales se obtuviesen evidencias explícitas sobre las causas socioculturales que explican las problemáticas culturales de la ciudad.⁹

Como se mencionó, el eje de la política cultural tiene como referente el objetivo de cultura ciudadana para dar un sentido más explícito a este concepto se han

⁸ Para un estudio detallado vea: AGUIRRE, R., 2003, *Género, ciudadanía social y trabajo*, Universidad de la República/Facultad de Ciencias Sociales/Departamento de Sociología, Montevideo.

⁹ Los estudios técnicos generalmente utilizados a parte de las los modelos de regresión son los modelos econométricos tipo logit o probit y recientemente la metodología conocida como Propensitybench Marquin.

desagregado los elementos más relevantes hacia los cuales se dirigió la gestión de la administración anterior:

5.1 COMPONENTES DEL OBJETIVO CULTURA CIUDADANA

5.1.1 Cultura de la Participación Ciudadana

En Bogotá existe una notoria deficiencia en la cultura de participación ciudadana, la mayoría de los habitantes son reticentes a tener un papel activo en las diferentes decisiones del gobierno distrital. Esta indiferencia hacia lo público es más notoria en los estratos más bajos, los cuales poca o ninguna noción tienen de los espacios, procesos y usos que contempla la legislación Colombiana y de la ciudad para hacer más cercana la relación entre los gobernantes y la administración pública.

Los resultados en materia de la cultura de participación ciudadana no son favorables; de conformidad con la encuesta de cultura ciudadana¹⁰ en Bogotá sólo el 5.6% conoce y ha usado alguno de los principales mecanismos de participación.

El 50.65% de las personas no sabe como presentar una queja ante una autoridad, el desconocimiento de los espacios de participación se presenta en el 39.74% de los bogotanos y el 33.63% prefiere dedicar su tiempo a otras actividades diferentes a las de la participación.

La confianza en las instituciones públicas no tiene indicadores aceptables, la mayor parte de las personas encuestadas (58.84%) no se sienten bien representadas en los espacios democráticos de la ciudad y el 56.72% siente que no puede influir en las grandes decisiones del gobierno.

Sería interesante analizar afondo las causas por las cuales las personas no tienen una participación activa, pero existen limitantes de información en la encuesta de cultura ciudadana que limitan este tipo de análisis no obstante se pueden mencionar que los individuos expresan que no participan debido a que no tienen tiempo (36.55%), no conocen las organizaciones (26.17%) o no están interesados en participar (22.27%).

En cuanto a la participación no institucional cabe mencionar que en su mayoría los ciudadanos bogotanos pertenecen a organizaciones religiosas (29.97%), clubes deportivos o de recreación (6.59%), organizaciones educativas (5.84%) y organizaciones artísticas musicales o culturales (4.01%). Estas cifras contrastan con los procesos de otros países como EEUU donde los habitantes se unen en diversas

¹⁰ La encuesta de cultura ciudadana fue realizada en Bogotá con la aplicación de 4.394 encuestas efectivas del cuestionario básico, 1.437 del formulario de convivencia, 1.433 que corresponden al de política y 1.442 de arte y patrimonio.

organizaciones dentro de las cuales se cuentan hasta con agremiaciones para zurdos.

Los bajos niveles de confianza institucional no se replican en las organizaciones de carácter privado. El 94.43% de los bogotanos afirma que puede decidir o influir sobre su familia y en los espacios de trabajo o estudio el 85.23%. En lo que se refiere a las organizaciones en las que más han participado estas son el gobierno escolar o proyecto educativo institucional (6.64%), los encuentros ciudadanos (5.63%) y el comité de participación comunitaria en salud (3.11%).

Los principales esfuerzos del gobierno distrital en materia de participación se pueden enmarcar dentro de los procesos que a continuación se enuncian.

La creación de 20 consejos de planeación local y 20 consejos locales de juventud, la elección de miembros de los Consejos Distritales y Locales de Cultura en el año 2002, contando con la participación de 6.251 electores; la creación de 30 nuevas Juntas de Acción Comunal y la capacitación de 5.410 miembros de estas organizaciones. En el marco del proceso de planeación local en el año 2002, se realizaron 270 Encuentros Ciudadanos con la inscripción de 48.482 ciudadanos y una asistencia aproximada de 33.439 personas, la administración acompañó a los asistentes con guías metodológicas para la identificación de los problemas sociales.

En el año 2001 se realizó en el marco de la XIV Feria Internacional del Libro de Bogotá, el evento Consenso por Bogotá cuyo objetivo fue la priorización por parte de los ciudadanos de las metas del Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, el cual contó con la participación de 10.000 personas en dicho proceso. Esta asistencia se considera elevada para la capital del país dados los indicadores de participación anteriormente señalados.

En igual forma se promovió y apoyó la rendición de cuentas y el control social a la gestión de los alcaldes locales a través de la realización de los encuentros ciudadanos. En desarrollo de este proceso se han realizado 3 jornadas de rendición de cuentas locales (febrero y septiembre de 2002 y febrero de 2003), para un total de 60 Encuentros con la participación aproximada de 11.318 ciudadanos.

La anterior administración abrió los espacios para la discusión de las siguientes normas: reforma del Sistema Distrital de Cultura con la participación de 6.872 personas; la elaboración participativa del nuevo Código de Policía que recoge las normas básicas de convivencia y promueve la autorregulación personal y la mutua regulación cultural, este proyecto se elaboró y divulgó en talleres y charlas con las entidades distritales con la participación de 917 entidades y organizaciones sociales y más de 700 personas.

Se realizó la promoción de acuerdos en torno a conflictos comunitarios de carácter cultural en las localidades de Engativá, Rafael Uribe, Usaquén, Candelaria, San Cristóbal y Bosa, alrededor de temas como pandillas, barras bravas, espacio público, patrimonio y relaciones de las Juntas de Acción Comunal con los jóvenes.

Los resultados en materia de participación ciudadana se remiten básicamente a la asistencia de los actores sociales a los diferentes eventos realizados por la administración, no obstante falta aún mucho por avanzar en el carácter vinculante de los proyectos que presenta la ciudadanía a nivel local y en la disminución de las asimetrías existentes entre la demanda de bienes de la comunidad y la oferta de bienes, principalmente en los escenarios del nivel centralizado distrital donde se confunde aún la idea de la participación con la de asistencia.

El ciudadano común no tiene un papel protagónico en las grandes decisiones de la ciudad así por ejemplo se observa como la participación de la comunidad en el Plan de Ordenamiento de Bogotá es básicamente inexistente. Otro proceso que resulta interesante destacar en este capítulo se refiere a la descentralización administrativa; una de las premisas fundamentales de este modelo es que en la medida en que las unidades locales o regionales cuenten con su propia autonomía administrativa y financiera los habitantes pueden manifestar de manera más directa sus necesidades y controlar la gestión que se realiza por parte de los gobernantes, el requisito de la autonomía financiera no se cumplió porque las Unidades Ejecutivas Locales centralizaron las decisiones y los flujos de los recursos necesarios para ejecutar los proyectos con el consecuente retraso de las soluciones esperadas y la pérdida de credibilidad ciudadana en el proceso de la descentralización.

5.1.2 Cultura de la Normatividad

La aplicación del concepto del cumplimiento voluntario de las normas no tuvo una ejecución homogénea en los diferentes estratos y grupos poblacionales de la ciudad, la implantación de la hora zanahoria fue llevada a cabo en los estratos más bajos mientras que antagónicamente en el norte de Bogotá, se organizaron Clubes Sociales en los cuales se podía disfrutar de la “rumba” sin ningún tipo de restricción en la hora, de esta forma las “normas” de disfrute nocturnas eran diferentes para unos y otros, la diversión de los jóvenes quedó claramente diferenciada, generando procesos de fragmentación y segmentación social, reafirmando la idea popular de que las normas son sólo para los más pobres.

Otro de los aspectos prioritarios para la administración fue el conocimiento de las normas de tránsito que aún es escaso. Las más importantes son las que menos se conocen; el respeto al límite de velocidad, el uso de señales direccionales y tener en buen estado mecánico el carro, conocidas apenas por el 9.30%, 10.22% y 11.54% de las personas respectivamente. Los habitantes de la capital no observan un buen comportamiento de parte de sus conciudadanos, el 59.38% de las personas señalan

que han visto vehículos particulares cruzar el semáforo en rojo y un 55.09% observa los andenes invadidos por vehículos. Un 26.15% afirma haber sido acosado por un vehículo y el 70.48% de las personas ha observado infracciones al no utilizar los puentes o túneles peatonales al cruzar la calle. La menos conocida de las normas que debe respetar el peatón es la que se refiere al abordar el transporte sólo en los paraderos, 9.15%.

En cuanto al espacio público, el 74.6% de los ciudadanos no recuerda norma alguna relativa a este tema; igualmente, se percibe una ciudad muy desoladora por parte de sus habitantes, tan sólo el 3.6% de la ciudadanía percibe la ciudad como segura. Los ciudadanos bogotanos tienen un bajo conocimiento sobre las normas de planeación y urbanismo, las más importantes las conocen menos del 20% de la población y la licencia de construcción es conocida por un 28.37% de los informantes.

Estos resultados contrastan con los esfuerzos de la administración pública, las entidades que desarrollaron proyectos en este sentido fueron, la Secretaría de Tránsito, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno, el Proyecto Misión Bogotá y Transmilenio; las cuales desarrollaron importantes actividades de cultura ciudadana entre ellas la difusión de normas y la formación de ciudadanos realizada mediante campañas de difusión a través de medios impresos, radio, TV, comparendos pedagógicos, Laboratorios de Movilidad Inteligente, operativos de control, servicio comunitario por alcoholemia, guía cívico y capacitación focalizada en empresas e instituciones.

De las acciones de la Secretaría de Tránsito se destacan alrededor de 18 campañas pedagógicas como: “Viva la rumba viva”, “Día sin carro”, “Pedalea la norma de vida”, “Todos somos peatones y vamos por buen camino”, “conductor excelente” y “Bogotá nos estamos acostumbrando ¿Qué nos pasa?”, entre otras. Así mismo, en coordinación con la Policía de Tránsito se realizaron 12.178 operativos de control en vía.

Las campañas pedagógicas reportaron 1.187.016 conductores (ciclas, motos, vehículos) informados y sensibilizados en materia de tránsito¹¹. Aproximadamente 1.200.000 peatones informados mensualmente por los guías cívicos de Misión Bogotá sobre las normas de seguridad y convivencia, 233.914 niños informados de manera lúdica sobre el funcionamiento del tránsito en la ciudad; 411.705 ciudadanos capacitados en prevención vial; 830 patrullas escolares capacitadas e instaladas en diferentes Centros Educativos de la ciudad para prevenir la accidentalidad en la comunidad escolar; 1.684.862 ciudadanos informados sobre normas de espacio

¹¹ Las estadísticas relacionadas con las acciones de la administración están disponibles a junio de 2003.

público a través de radio, TV y videos presentados en los Centros Operativos Locales-COL.

Se observa como los resultados no fueron compensados con los esfuerzos realizados por la administración. De una parte cabe destacar que los procesos de concientización y aleccionamiento pedagógicos no resultan de fácil asimilación en los grupos poblacionales e igualmente cabe señalar que el grado de conocimiento de las normas esta relacionado con el nivel de educación de las personas, los conductores de vehículos públicos como buses y busetas en Bogotá no tienen un alto nivel de escolaridad y realmente tienen muy pocos hábitos de lectura como la mayoría de los bogotanos; así mismo, las condiciones contractuales entre los dueños de los automotores del servicio publico y los conductores no favorece que estos guarden las normas de tránsito, aspecto que a su vez influye en los otros conductores, sin mencionar otros rasgos como la congestión vehicular o la desconfianza con las que se movilizan los habitantes de Bogotá.

5.1.3 Cultura del Uso Adecuado del Espacio Público

La administración reporta que se han recuperado 1.257.174 m² de espacio público, de los cuales 243.000 m², correspondiente al 20%, fueron producto de acuerdos con la comunidad y las asociaciones gremiales. Cabe resaltar que la recuperación mediante entregas voluntarias ha aumentado cada año. En el año 2000 se recuperaron 37.205 m² mediante 9 acuerdos; en el año 2001 mediante 11 acuerdos se recuperaron 90.132 m²; en el año 2002 mediante 52 acuerdos se recuperaron 118.555 m². A junio de 2003 se han recuperado 33.917 m² mediante la celebración de 18 acuerdos. El incremento del año 2001 en recuperación de espacio público es del 142% respecto al 2000, en el 2002 esta cifra aumenta al 218% con respecto al mismo año.

En el escenario social las cifras no son muy alentadoras pues solamente se reubicaron 1.219 vendedores ambulantes y estacionarios en forma permanente, temporalmente se han reubicado 3.878 vendedores ambulantes y estacionarios en ferias como “La Feria Popular del Libro” y ferias artesanales. Los procesos de reubicación incluyeron asesorías profesionales, actividades de capacitación y apoyo para acceder a créditos blandos en aplicación del convenio suscrito entre el Fondo de Ventas Populares y el Instituto de Fomento Industrial- IFI, a través del cual se han capacitado 849 vendedores y han accedido a crédito 213.

En lo relacionado con la recuperación del espacio público, las medidas adoptadas en este sentido no son sostenibles; debido a las difíciles condiciones que sobrevienen a la población desempleada de Bogotá. Continuamente los vendedores ambulantes exponían esporádicamente sus mercancías en las calles bogotanas, el control que se realizó no tuvo como argumentación un enfoque pedagógico o una reflexión sobre el acatamiento voluntario de las normas, los procedimientos asumidos

generaron fricciones en el tejido social entre las personas más necesitadas que constituyen el grupo de personas más vulnerables y las instituciones públicas, fenómeno que finalmente incidió en forma desfavorable en la formación de lo que se denomina el capital social.

En este mismo sentido se refiere el Alcalde Mayor de la anterior administración cuando señala: *“En un comienzo mi enfoque sobre el espacio público posiblemente estuvo demasiado centrado en la justicia y la policía. Mi primera Secretaria de Gobierno, Alicia Eugenia Silva, comenzó actuando de manera rápida y firme cada vez que un inspector de policía o un juez ordenaba una restitución del espacio público. Ahora pienso que tal vez debiera interpretar mejor la ambigüedad de la opinión pública y hacer simultáneamente más pedagogía”*¹².

5.1.4 Cultura del Respeto al Medio Ambiente.

Al examinar la opinión de las personas sobre el medio ambiente se encuentran sorpresas agradables que manifiestan un denotado interés de la ciudadanía por los temas ambientales aun cuando no se llega al mismo nivel de los países europeos; el 95.26% de las personas está de acuerdo con los filtros para la reducción de gases, el 90.65% de los entrevistados afirman que no desean más basura en los ríos y el 77.94% piensa que las fábricas deben emitir menos y que las medidas de protección en este sentido no se deben considerar como sobrecostos.

Los ciudadanos bogotanos tienen un conocimiento regular sobre las reglas del medio ambiente, las normas más conocidas son en su orden; la relacionada con sacar basuras en los horarios establecidos (52.54%), proteger los ríos (35.26%) evitar producir humos y olores (32.25%), evitar la emisión de gases (31.46%) y no generar contaminación auditiva (31%) y visual (22.85%). A pesar de que la contaminación auditiva se reconoce como norma por el 31%, desde el punto de vista de las percepciones de los ciudadanos, el 80.74% piensa que no está bien el escándalo por ejemplo cuando ganó el equipo favorito y el 91.72% informó haber observado música escandalosa en el vecindario.

Aún bajo estos resultados la conducta ambiental tiene algunas deficiencias el 85.87% de las personas ha observado fabricas contaminando y el 59.60% ha observado que el vecino ha dejado la basura fuera de tiempo o lugar.

Las acciones para la difusión, promoción y capacitación en normas ambientales estuvieron a cargo del Departamento Administrativo de Medio Ambiente –DAMA y la Unidad Especial de Servicios Públicos-UESP. La gestión de estas entidades en este sentido es que fueron informadas alrededor de 9.061 personas sobre normas

¹² Tomado de el periódico El Tiempo, Noviembre de 2004

ambientales en las jornadas del Día de la Educación Ambiental, Día de los Humedales, Día sin Carro, Travesía por el Río Tunjuelito y Feria del Libro.

Igualmente se contó con la participación de 601 empresas o establecimientos del Distrito que desarrollaron acciones de mejoramiento ambiental así: 107 industrias, establecimientos y empresas vinculadas mediante acuerdos a procesos de mejoramiento ambiental a través de la creación y operación del Parque Industrial Ecoeficiente “Ascopro”; 427 empresas con diagnóstico ambiental; 29 con procesos de gestión ambiental a través del programa PREAD (premio excelencia empresarial); con la Cámara de Comercio 25 empresas han mejorado su gestión ambiental empresarial y 13 han desarrollado procesos de responsabilidad integral.

5.1.5 Cultura de la Tributación

El conocimiento que los bogotanos tienen de los conceptos más frecuentes por los que se paga impuestos en el Distrito reporta que sólo un 4.57% manifiesta no saber o no recordar cuáles eran. El impuesto predial ha sido recordado por más del 76.76% de la población y el impuesto de industria y comercio lo reconoció apenas el 27.39% de los encuestados. Solo el 21.65% de las personas considera que los impuestos se pagan totalmente en la ciudad.

Se estableció la campaña denominada “110% con Bogotá”, lanzada con el propósito de que la ciudadanía contribuyera con un aumento voluntario del 10% en sus impuestos para la ejecución de proyectos específicos. A diciembre de 2002, 63.235 contribuyentes realizaron aporte voluntario lo que representó un recaudo adicional de \$1.175.662.100. Durante el primer semestre de 2003, 42.335 contribuyentes realizaron su aporte voluntario de impuestos, para un recaudo de \$740.438.480.

Durante los años 2001 y 2002 se recaudó la suma de \$139.624 millones frente a una meta de recaudo de 105.562 millones, la meta se superó en un 32%. A junio de 2003 se han recaudado \$75.200 millones frente a una meta para el año 2003 de \$99.813 millones. Durante el primer semestre de 2003, el 88,69% de los contribuyentes del impuesto predial, pagaron oportunamente el 2 de mayo, fecha del primer vencimiento.

5.1.6 Cultura Deportiva y Recreativa

Entre las actividades recreativas se destacan ciclovías nocturnas que durante los años 2002 y 2003 se han realizado 3, con un promedio de asistencia de 1.974.000 personas. Cuantitativamente, el principal logro de la promoción de las actividades recreativas y deportivas ha sido un aumento del 19% en el 2002 en el número de asistentes a estas actividades en relación con el año 2001.

Cuadro 2

ACTIVIDADES RECREATIVAS Y DEPORTIVAS
EN BOGOTÁ

Actividades recreativas y deportivas	2001	2002
Asistentes actividades recreativas (sin Ciclovía)	6.894.794	8.253.070
Asistentes actividades deportivas	391.490	430.554
Asistentes promedio a jornadas de ciclovía	1.896.460	2.002.666

5.1.7 Campaña de Resistencia Civil

La Administración adelantó la campaña de Resistencia Civil orientada a promover el rechazo pacífico frente a las acciones de los violentos, dicha campaña promueve el respeto por la vida y el Derecho Internacional Humanitario, la organización ciudadana y la prevención y atención de emergencias. En ejecución de la campaña, se realizaron diversas jornadas de Resistencia Civil entre ellas:

- Promoción del respeto por la vida y el Derecho Internacional Humanitario.
- Promoción de la organización ciudadana y la prevención y atención de emergencias.
- Señalización de instalaciones vitales para la ciudad.
- Jornadas de resistencia civil: Apagón en solidaridad con Villavicencio, jornadas de protección del agua, la salud, las fuentes e infraestructura eléctrica, alimentos, comunicaciones y la educación.
- Concierto sonidos de resistencia. Actos de resistencia en el Concejo de Bogotá y el Cementerio Central.
- Manifestación de rechazo por el atentado en contra del Club El Nogal
- Jornada de PVC (Pacífica Voluntad Ciudadana)
- Jornada de divulgación de los Compromisos de PVC en la Secretaría de Gobierno Jornada de Croactividad
- Campaña para la Protección de Transmilenio “Mostrando y Mirando”
- Coordinación interinstitucional para la organización de la Exposición Fotográfica “Las Otras Huellas de la Guerra”.
- Presentación de la exposición “La paz en el Siglo XX”, en coordinación con el Museo Nacional
- Organización del Seminario Internacional de Resistencia Civil, en coordinación con la Universidad Nacional de Colombia

5.1.8 Sentido de pertenencia

Pese a las condiciones bajo las cuales se desarrolla la ciudad en la cual se yuxtaponen constantemente las problemáticas sociales asociadas con la indigencia, la pobreza y la inseguridad que se traducen en problemas de violencia, crimen y crecientes problemas de drogadicción prostitución y desempleo, Bogotá es una ciudad destacada en el contexto nacional por ser la capital del país que aporta mayoritariamente a los ingresos públicos de las arcas nacionales, y es el centro de los negocios nacionales brindando a sus habitantes posibilidades de estudio y trabajo igualmente es el principal centro político, industrial, financiero y de servicios, por estas características los habitantes de la ciudad están orgullosos de su ciudad.

El 75.6% de las personas encuestadas dicen sentirse muy orgullosas de ser bogotanas.

El Sistema Distrital de Cultura no se constituye en la instancia que permita articular la gestión de las diferentes entidades que desarrollan labores muy similares. Este es el caso de la Orquesta Filarmónica de Bogotá y la Fundación Gilberto Alzate Avendaño la cuales cumplen tareas misionales que son abordadas por el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Entre las diferentes entidades que proveen el conjunto de bienes y servicios culturales que demanda la comunidad capitalina se encuentran el Instituto Distrital de Protección al Menor y la Juventud.-IDIPRON, la Secretaria de Educación Distrital.-SED, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte IDR D y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo.-IDCT, se observa que la gestión de estas organizaciones sigue siendo aislada y desarticulada esta ausencia de sinergia en la Administración Distrital, debido a la falta de correspondencia y complementariedad en los planes, programas y proyectos que desarrolla cada entidad, no ha permitido que confluyan los esfuerzos para lograr una atención integral del ciudadano, sin que se observe que el Sistema Distrital de Cultura sea el espacio para lograr una debida armonía entre instituciones que desarrollan labores afines.

Las diferentes acciones de la política pública de la anterior administración no estuvieron dirigidas a reconocer la realidad de la ciudad como una sociedad multiétnica y policultural que a semejanza de las demás urbes latinoamericanas y subdesarrolladas afrontan serios problemas de pobreza y una alta inequidad en la distribución del ingreso lo cual genera fricciones y antagonismos que segmentan el tejido social, la reconciliación o la reflexión sobre los problemas sociales no fue la prioridad hacia la cual se dirigieron los esfuerzos del gobierno distrital anterior.

Una de las limitantes del direccionamiento de las líneas de acción y de los planes, programas y proyectos de la administración pública de los años 2001 a 2003 fue el poco énfasis que se hizo sobre la familia y el hogar organizaciones al interior de las cuales se generan importantes procesos de transformación social y cultural que tienen conectividad entre otros aspectos con las problemáticas asociadas a las condiciones de pobreza, crimen violencia y algunos comportamientos que incluyen cambios de conducta sexual, individualismo o concepción de hijos y conformación de nuevos hogares.

En Bogotá existe una notoria deficiencia en la cultura participación ciudadana, la mayoría de los habitantes son reticentes a tener un papel activo en las diferentes decisiones del gobierno distrital, esta indiferencia hacia lo público es más notoria entre los estratos más bajos, los cuales poca noción tienen de los espacios, procesos y usos que contempla la legislación Colombiana y de la ciudad para hacer más cercana la relación entre los gobernantes y la administración pública.

Los resultados en materia de la cultura de participación ciudadana no son favorables; de conformidad con la encuesta de cultura ciudadana en Bogotá sólo el 5.6% de los ciudadanos conoce y ha usado alguno de los principales mecanismos de participación. El 50.65% de las personas no sabe como presentar una queja ante una autoridad, el desconocimiento de los espacios de participación se presenta en el 39.74% de los bogotanos y el 33.63% prefiere dedicar su tiempo a otras actividades diferentes a las de la participación. La confianza en las instituciones públicas no tiene indicadores aceptables la mayor parte de las personas encuestadas (58.84%) no se siente bien representadas en los espacios democráticos de la ciudad y el 56.72% siente que no puede influir en las grandes decisiones del gobierno.

La aplicación del concepto del cumplimiento voluntario de las normas no tuvo una ejecución homogénea en los diferentes estratos y grupos poblacionales de la ciudad, la aplicación de la hora zanahoria llevado a cabo especialmente en los estratos más bajos mientras que antagónicamente en el norte de Bogotá, se organizaron Clubes Sociales en los cuales se podía disfrutar de la “rumba” sin ningún tipo de restricción en la hora, de esta forma las “normas” de disfrute nocturnas eran diferentes para unos y otros estratos poblacionales, la diversión de los jóvenes quedo claramente diferenciada, lo cual genero procesos de fragmentación y segmentación social, reafirmandose la idea popular de que las normas son solo para los más pobres.

En lo relacionado con la recuperación del espacio público, las medidas adoptadas en este sentido no eran sostenibles; debido a las difíciles condiciones que sobrevienen a la población desempleada de Bogotá continuamente los vendedores ambulantes exponían esporádicamente sus mercancías en las calles bogotanas, el control que se realizo no tuvo como argumentación un enfoque pedagógico o una reflexión sobre el acatamiento voluntario de las normas, los procedimientos asumidos generaron fricciones en el tejido social entre las personas más necesitadas que constituyen el grupo de personas más vulnerables y las instituciones públicas, fenómeno que finalmente incidió en forma desfavorable en la formación de lo que se denomina el capital social.

En lo relacionado con la gestión del IDCT se observa que el número de asistentes de los estratos más bajos a los eventos culturales mejoró durante la administración anterior, no obstante la focalización de la inversión conservó algunas características en las cuales no se observó que se priorizaran los recursos hacia las localidades más necesitadas. Como se evidenció en este informe la asignación de los recursos financieros no guardo el criterio de equidistribución entre los beneficiarios, lo anterior se observa por que a las localidades con menores recursos no se les asignó significativamente mayores recursos que aquellas localidades donde residen las personas de los estratos más altos.

Siendo el sector cultural el de mayor relevancia para la administración anterior, se observó que estas prioridades no se vieron reflejadas en la gestión financiera en la



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

ejecución del Plan de Desarrollo anterior Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado; más que lograr un aumento significativo en los recursos de inversión para las entidades relevantes del sector como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo la característica más sobresaliente en este sentido fue una disminución en su asignación presupuestal. Aspecto que incidió decididamente en la cobertura de los bienes y servicios del sector cultural para todos los sectores de la sociedad bogotana.

El análisis del efecto sobre la calidad de vida de los bogotanos no resulta positivo. De una parte como se observa en el capítulo más extenso de este informe, la oferta de bienes culturales no se acogió a la realidad de los procesos migratorios de la ciudad, no reconoció las grandes diferencias socioeconómicas existentes entre los grupos poblacionales existentes, en aras de lograr una mayor cohesión del tejido social y finalmente como se mencionó anteriormente los núcleos sociales de familia y hogar no tuvieron ninguna prioridad. De otra parte el objetivo de la cultura ciudadana y de cambiar los hábitos y comportamientos de los ciudadanos no logró su efecto esperado de conformidad a la encuesta de participación ciudadana, los servicios ofertados en los programas diseñados para los fines mencionados no lograron su propósito y no mejoraron el bienestar de los habitantes bogotanos.