

FOMENTAR LA CULTURA CIUDADANA

El amplio interés que ha despertado el concepto de cultura ciudadana y su aplicación como política pública proviene, sin duda, de la experiencia de Bogotá a partir de 1995, pero también encuentra explicación en el nuevo énfasis que se ha puesto en medios académicos a la dimensión cultural del desarrollo económico, político y social⁴³.

Un ciudadano libre y responsable es, ante todo, alguien que actúa con plena conciencia y libre albedrío sobre la base de sus derechos y deberes. Su responsabilidad supone que tiene un papel que cumplir en la construcción de ciudadanía, en el cumplimiento de las normas, en la creación y consolidación de relaciones sociales basadas en la confianza, en la tolerancia y en el respeto por los demás. Tales tareas no son competencia exclusiva del Estado.

Aun en las sociedades más avanzadas, la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas es limitada;

por consiguiente, el ciudadano tiene una responsabilidad vital que cumplir, no sólo consigo mismo sino con los demás. La corresponsabilidad y la ayuda mutua para que el ciudadano actúe en armonía con la ley, son parte de la definición de cultura ciudadana. También suele ser limitada la capacidad del Estado para garantizar la paz y la seguridad. Éstas sólo son posibles con el concurso de la ciudadanía, que puede aprender a responsabilizarse de su propia seguridad y de la de los demás mediante la previsión, la minimización de los factores de riesgo y la colaboración con los otros ciudadanos y con las autoridades en la prevención de los delitos. Por otra parte, la capacidad de concertar y cumplir acuerdos está íntimamente relacionada con la de dirimir los conflictos por medios pacíficos, lo cual contribuye a la seguridad.

La consolidación de la democracia es también un campo en el cual pone énfasis el concepto de cul-

tura ciudadana. En última instancia, la democracia depende de la capacidad de concertar y cumplir acuerdos. La participación ciudadana es, en esencia, expresión de esta capacidad y el principal acuerdo democrático es la aceptación de reglas, independientemente de los resultados.

Finalmente, en cuanto al sistema de justicia, el reto de lograr que dicho sistema permita a los ciudadanos resolver oportuna y pacíficamente sus diferencias sería más factible de alcanzar si, en primer término, los ciudadanos aprenden a resolver sus conflictos sin necesidad de recurrir al sistema judicial. Una hipótesis quizá fácilmente demostrable podría ser que, si los ciudadanos tienen la capacidad de concertar y cumplir acuerdos, si existe entre ellos confianza, si son tolerantes, si son solidarios, si está afincada entre ellos la cultura de la legalidad y si pierde terreno la “cultura del atajo” (trampas, dinero fácil, justicia por mano propia, corrupción, etc.), sus conflictos podrían reducirse considerablemente y, por lo tanto, el sistema de justicia ganaría en eficiencia al tener la posibilidad de concentrarse en los casos en los cuales no es posible la resolución legal y por mutuo acuerdo de las diferencias.

1. SITUACIÓN ACTUAL

En esencia, el concepto de cultura ciudadana se aplica a los problemas de convivencia y a la formación de ciudadanía. No existe un diagnóstico de nivel nacional sobre las dimensiones de la cultura ciudadana y sus componentes, pero sí estudios sobre aspectos parciales como el capital social, la seguridad y la participación democrática. Además, algunos municipios y departamentos cuentan con abundante información, aunque dispersa, sobre algunos indicadores. Más importante aún, algunos municipios y regiones han adelantado ya sus propios diagnósticos de cultura ciudadana. Tales diagnósticos, preferiblemente de nivel local, son esenciales para diseñar una política en este aspecto.

En Colombia, muchas normas básicas de convivencia, entre ellas las de tránsito vehicular y peatonal, las de espacio público, las de medio ambiente, se infringen sistemáticamente por algunos, y ocasionalmente por muchos. Esto suscita conflictos

interpersonales, crea ambientes y situaciones inadecuados para el normal desarrollo de las actividades cotidianas de las personas y en algunos casos, como en el de ciertas normas de tránsito vitales, produce muertes, lesiones y destrucción. Muchos colombianos, especialmente en las grandes ciudades, se quejan de la falta de tolerancia y de solidaridad de sus conciudadanos. Es patente la desconfianza en los demás: algunos datos indican que la cuarta parte de los colombianos no confía ni en su propia familia, la mitad no confía en los vecinos y más de 90% no confía en personas desconocidas.

Los problemas de seguridad explican en buena parte estos elevados niveles de desconfianza. Pero también sirve para explicarlos la tendencia que la gente ve en muchos a incumplir, no sólo algunas normas formales de convivencia, sino también normas informales que existen en los distintos grupos y situaciones, a violar acuerdos y a recurrir a la trampa, al engaño o al camino corto pero poco claro para solucionar problemas o alcanzar alguna meta. Una alta proporción de colombianos desconfía también del Estado y de las instituciones, y esto no sólo se atribuye a la ineficiencia que perciben en algunas instancias oficiales, a la corrupción de algunos funcionarios o a la falta de oportunidades; también se debe al desconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos, a la incapacidad de organizarse y participar, a la percepción de que en el país hace falta un largo camino por recorrer para que se establezca el imperio de la ley.

A continuación se presenta un diagnóstico preliminar⁴⁴ sobre las principales dimensiones de cultura ciudadana: actitud hacia la ley, acuerdos, solidaridad, tolerancia, confianza interpersonal y en las instituciones, organización social y seguridad ciudadana⁴⁵.

Actitud hacia la ley

Quizá la conclusión más significativa a partir de la información disponible es el predominio de la desconfianza hacia la ley. Tan solo 51% de los bogotanos considera que la ley es un acuerdo colectivo, opinión que comparte 16,4% de la ciudadanía de Tuluá. Asimismo, sólo una tercera parte de los bo-

gotanos siente admiración, gusto y/o está de acuerdo frente a la ley.

Datos preocupantes indican que, nacionalmente, se presentan niveles relativamente altos de justificación de la violación de las normas cuando se tienen fines políticos. Aunque 93% de los colombianos nunca justifica el asesinato con dichos fines, aún queda un 7% que, o bien lo justifica (2,1%), o no tiene una posición totalmente definida al respecto (4,7%). El 73,5% rechaza el uso de la violencia con fines políticos, lo cual deja un elevado porcentaje que la justifica (15,4%), y 11% que tiene una actitud vacilante⁴⁶.

No obstante lo anterior, se observan niveles relativamente bajos en los porcentajes de personas que justifican las transgresiones de las normas por otras razones, como muestra el Cuadro 5.5.

Lo anterior se refiere a la ley en general. Un campo particular para este análisis es el tránsito. A continuación se analiza el conocimiento, el nivel de cumplimiento, la percepción y la actitud de la ciudadanía sobre estas normas.

- **Conocimiento:** En Bogotá, 17% de los ciudadanos no conocía ninguna norma de tránsito vehicular (cifra para 2001; en 2003 esta cifra disminuyó a 8,4%); el 6,3% ninguna peatonal. En Tuluá estas cifras ascendieron a 30% y a 24%, respectivamente.
- **Acatamiento:** Existen pocas cifras sobre el nivel de cumplimiento de las normas de tránsito. La

información disponible indica un alto nivel de transgresión, en particular por parte de los motociclistas y los peatones. Las observaciones y sondeos en algunas ciudades ofrecen una idea sobre las infracciones cometidas por los motociclistas, la transgresión de algunas normas peatonales y el uso del cinturón de seguridad por parte de los conductores (Cuadro 5.6).

- **Percepción:** En general, existe una percepción negativa sobre el cumplimiento de normas por parte de los demás. Sólo 22,5% de los colombianos cree que los otros ciudadanos respetan las normas, inclusive las de tránsito. De acuerdo con los sondeos del Fondo de Prevención Vial, las normas que más incumplen los demás son las relativas al límite de velocidad y la señal de PARE. Aunque 75% de los encuestados afirmó haber visto conducir en el último mes a alguien después de haber consumido bebidas alcohólicas, ésta es la norma que menos se infringe. Es preciso anotar que la percepción es sólo indicativa de la imagen que se tiene de los demás y la confianza que inspiran, y no necesariamente es indicativa de los comportamientos. Un ejemplo de ello se presenta en Bogotá, donde 40% de los ciudadanos consideraba que menos de la mitad de los conductores respetaba el semáforo en rojo. Los conteos in situ realizados por el Observatorio de Cultura Urbana indicaron que una gran mayoría (95,6%) lo respetaba.

Cuadro 5.5. Justificaciones a la transgresión de las normas

<i>Indicador</i>	<i>Bogotá</i>	<i>Yopal y Aguazul</i>
Porcentaje de personas que justifican desobedecer la ley cuando es la única manera de alcanzar los propios objetivos	19,8%	46,5%
Porcentaje de personas que justifican desobedecer la ley cuando es provechoso económicamente	6,2%	16,1%
Porcentaje de personas que justifica desobedecer la ley cuando es la única manera de ayudar a la familia	40,6%	77,0%
Porcentaje de personas que justifica desobedecer la ley cuando es lo acostumbrado	7,3%	14,1%

Fuente: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007, Bogotá, marzo de 2005, inédito.

Cuadro 5.6. Acatamiento de algunas normas de tránsito

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Porcentaje de motociclistas que cometen por lo menos una infracción	94,8%
Porcentaje de personas que no usan el puente peatonal	18,1%
Porcentaje de peatones que cruzan una avenida por un lugar diferente a la esquina o cebra, o que la atraviesan por la cebra, cuando el semáforo está en verde para los vehículos	24,7%
Porcentaje de conductores que no siempre utiliza el cinturón de seguridad	24%

Fuente: Fondo de Prevención Vial - Estrategia e investigación, Observaciones in situ en cinco ciudades, 2004; Fondo de Prevención Vial - Centro Nacional de Consultoría, Sondeos de opinión en seis ciudades, 2001.

Acuerdos

En términos generales, existe una actitud positiva frente a los acuerdos, reflejada en la disposición a realizarlos y en la percepción positiva sobre el cumplimiento de los mismos por parte de los demás. Sin embargo, parece ser débil la capacidad de los ciudadanos para realizar un seguimiento y verificar su cumplimiento.

En Bogotá la gran mayoría de los ciudadanos afirma que trata de llegar a acuerdos cuando tiene problemas (96,5%). Asimismo, en un estudio sobre capital social a nivel nacional, se contempla como primera posibilidad la búsqueda de soluciones colectivas a problemas colectivos⁴⁷. A pesar de lo anterior, existe un significativo porcentaje (13,2%) de colombianos que prefieren usar la violencia que llegar a una negociación.

En cuanto a la actitud frente al incumplimiento de los acuerdos y la capacidad de repararlos, sólo se tiene información para Bogotá, Yopal y Aguazul. Es de resaltar que en este aspecto las actitudes son sustancialmente diferentes entre las dos regiones. Los bogotanos parecen mostrar un mayor grado de responsabilidad ante las situaciones en las que se incumple un acuerdo. El 84,5% manifiesta que cuando incumple un acuerdo explica por qué no lo pudo cumplir; en Yopal y Aguazul esta actitud la comparte poco más de la mitad de la población. La capacidad para realizar seguimiento y exigir el cumplimiento de acuerdos puede verse reflejada en la actitud asumida frente al incumplimiento por parte

de los demás. En estos casos, 82% de los bogotanos pide explicaciones, mientras que en Yopal y Aguazul 75,4% señala tener la actitud de comprender y no hacer nada.

Finalmente, la percepción sobre el cumplimiento de acuerdos por parte de los demás es relativamente positiva en Colombia. El 73,6% de los colombianos no considera que los demás se comporten de manera oportunista y que cada vez que pueden irrespeten sus derechos. Un porcentaje similar no considera que la gente cumpla sus obligaciones únicamente por las consecuencias en términos de castigo que esto pueda conllevar⁴⁸.

Solidaridad

La mayoría de los colombianos cree que alguien los puede ayudar cuando tienen problemas (87,4%) y que pueden esperar ayuda principalmente de parientes y amigos y, en una escala que se reduce progresivamente, de los vecinos, de la sociedad en general y de su sitio de trabajo. Una actitud más escéptica se presenta frente a la ayuda que puede brindar el Estado y la que ofrecerían los desconocidos en la calle.

Si bien se atribuye a las grandes ciudades la falta de solidaridad, en los estudios realizados en Yopal y Aguazul, poblaciones que no superan los 200.000 habitantes, se observa una percepción negativa a este respecto. Allí, la mayor parte de los ciudadanos dice haber presenciado pocos actos de solidaridad en su ciudad.

Tolerancia

Se ha contemplado el conocimiento de los derechos fundamentales como uno de los aspectos que contribuyen al respeto por la diferencia entre los ciudadanos. A este respecto, sólo se cuenta con información para Bogotá. Allí se encontró un nivel muy bajo de recordación de tales derechos. Un 20% de la población no mencionó el derecho a la vida entre los derechos fundamentales, tal vez por considerarlo demasiado obvio. Por su parte, los derechos que tienen que ver más directamente con la tolerancia, como el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad ante la ley, la libertad de conciencia y la libre expresión, los mencionó escasamente 20% de la población⁴⁹.

Para evaluar el grado de discriminación frente a algunos grupos sociales en las ciudades sobre las que se tiene información, se indagó por el tipo de personas que los ciudadanos no quisieran tener como vecinos. Los resultados indican que la lista de estas clases de vecinos la encabezan los guerrilleros, los paramilitares y los narcotraficantes. Esto indica una forma de control social y rechazo a grupos al margen de la ley.

Algunos resultados que suponen altos grados de intolerancia, puesto que representan una negación del derecho al libre desarrollo de la personalidad, son los que se observan en el Gráfico 5.8.

Como se ve, existe un alto nivel de rechazo de aquellas personas que probablemente pueden causar problemas, como los drogadictos, los alcohólicos y las prostitutas. Sin embargo, es preciso ser cuidadosos con esta afirmación, puesto que la mencionada actitud puede reflejar una falta de reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad. Es de resaltar que a nivel nacional, 71,8% de los colombianos considera que no se puede aceptar la homosexualidad⁵⁰.

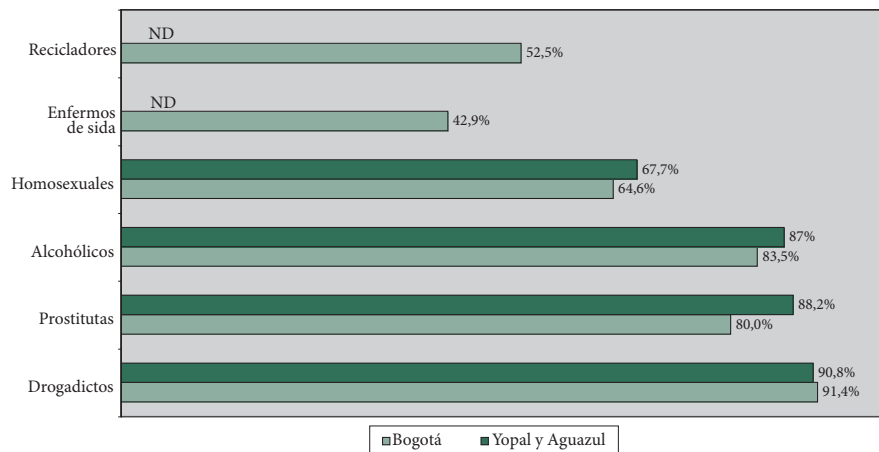
Lo anterior muestra la necesidad de realizar acciones pedagógicas sobre el respeto de la diferencia, concentrándose en los valores que determinan las diferencias en nuestra época. Esto teniendo en cuenta que, según las encuestas, existe una actitud de aceptación de diferencias tradicionales como la raza, la región de procedencia y la religión.

En las regiones en las que se ha evaluado este aspecto existen altos niveles de intolerancia. Un dato significativo: en Tuluá, el 23% de las personas se definen a sí mismas como poco tolerantes. Además, la percepción compartida por más de la mitad de la población es que los demás son intolerantes.

Confianza interpersonal y en las instituciones

En términos generales, los niveles de confianza entre las personas, en la familia, entre los amigos, vecinos y desconocidos son bajos. Es significativo que un poco más de 25% de las personas en Bogotá, Yopal y Aguazul no confía en la familia, a pesar de ser el primer ámbito de socialización. Asimismo, el nivel de confianza en los amigos y vecinos es bajo. Más de 50% de las personas en estas dos regiones desconfía de sus vecinos. Además, un significativo porcentaje (94%) de los bogotanos no confía en los desconocidos.

Gráfico 5.8. Porcentaje de ciudadanos a los que no les gustaría tener como vecinos a los siguientes grupos de personas



Fuente: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007, Bogotá, marzo de 2005, inédito.

Cuadro 5.7: Confianza en las instituciones

	Colombia		Promedios mundiales	
	1997	2003	1997	2003
Ejército	61,0%	72,6%	52,0%	61,0%
Policía	50,0%	53,1%	55,0%	56,0%
Gobierno	37,0%	48,5%	44,0%	50,0%
Congreso	25,0%	22,2%	46,0%	41,0%
Partidos políticos	17,0%	19,7%	37,0%	30,0%
Burocracia	32,0%	15,9%	44,0%	44,0%

Fuente: Camilo Herrera, Estudio Colombiano de Valores, 2003, documento inédito.

Si la confianza interpersonal es baja, asimismo lo es la confianza en el Estado. Sin embargo, al comparar las cifras a nivel mundial, la confianza en el Estado se acerca al nivel promedio. El nivel de gobierno sobre el que más desconfianza existe es el nacional, en el cual sólo confían 35,4% de los colombianos. Los niveles

departamental y municipal gozan de mayor confianza: respectivamente, 37,6% y 40,3% de la ciudadanía confía en ellos.

Más de la mitad de los colombianos confía en la Policía y el Ejército. Debe destacarse un incremento de 10% en la confianza en el Ejército en seis años, tal como se observa en el Cuadro 5.7. Estas cifras nacionales coinciden con las de Bogotá, donde 67% de las personas confía en estas dos instituciones. Sin embargo, el nivel de confianza disminuye en poblaciones más pequeñas, en Yopal y Aguazul sólo 34% de la población lo hace. En Tuluá, un significativo 30% no confía en ninguna institución de seguridad.

Organización social

En Colombia el nivel de pertenencia a organizaciones sociales tradicionales es bajo. Según el estudio de capital social de 1997, tan solo 13% de los colombianos pertenece a una organización. En el Cuadro 5.8 se presenta el porcentaje de personas

Cuadro 5.8. Pertenencia a organizaciones sociales

Organización	Porcentaje		
	Colombia	Bogotá	Yopal y Aguazul
Club deportivo, social o de recreación	7,5%	9,7%	7,9%
Organización artística, musical o cultural	6,7%	5,9%	8,0%
Organización educativa	ND	9,1%	ND
Sindicato	0,8%	1,6%	4,5%
Asociación de campesinos	ND	1,1%	5,8%
Grupo o partido político	1,4%	3,7%	22,6%
Organización ambientalista o ecológico	2,1%	2,8%	5,6%
Asociación profesional	1,6%	3,3%	6,2%
Junta de Acción Comunal	2,8%	6,7%	21,7%
Organización de seguridad o vigilancia	ND	3,4%	4,1%
Organización de salud	2,1%	2,7%	6,6%

Fuente: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007, Bogotá, marzo de 2005, inédito; Camilo Herrera, Estudio Colombiano de Valores, 2003, documento inédito.

que pertenecen a diferentes tipos de organizaciones, ya sea como miembros activos o no. La tendencia más alta es a pertenecer a organizaciones deportivas y recreativas y la más baja a los sindicatos y los partidos políticos. Los niveles de organización social en Bogotá son similares a los de Colombia, mientras que en Yopal y Aguazul se destaca el porcentaje de personas que pertenecen a organizaciones como los partidos políticos y las Juntas de Acción Comunal.

Según el estudio de capital social de 2003, Colombia tiene un bajo nivel de asociatividad en comparación con otros países. Una razón para esta situación es la desconfianza en las organizaciones: 35% de los colombianos no considera necesario pertenecer a organizaciones que apoyen sus intereses y 22% considera que la forma de resolver problemas colectivos es que cada uno busque la solución por su lado.

Seguridad ciudadana

Como se mencionó anteriormente, uno de los componentes de la cultura ciudadana en términos de seguridad es el control de los factores de riesgo. Una de las medidas para tal efecto es el control del porte armas. Al respecto, el porcentaje de personas que considera que es mejor tener un arma para protegerse varía entre 10,4% en Bogotá, 19% en Yopal y

Aguazul, y 26,6% en Tuluá. Esta información permite concluir una actitud favorable al reconocimiento del riesgo que implica el porte de armas.

La percepción de seguridad es otro aspecto importante. Dicha percepción está directamente relacionada con los delitos de los cuales han sido víctimas las personas. El Cuadro 5.9 presenta la victimización en Colombia, de acuerdo con la información suministrada por los ciudadanos.

El atraco callejero y el hurto a residencias son los principales delitos de los cuales fueron víctimas los habitantes de estos municipios. Como ya se señaló, esta situación determina en gran parte la percepción de seguridad. Un poco menos de la mitad de la población de Bogotá y Tuluá cree que su ciudad es insegura (42,5% y 51,1%, respectivamente). La sensación de inseguridad en Yopal y Aguazul, a pesar de las altas tasas de homicidios, es significativamente menor (31,6%).

Finalmente, la colaboración con las autoridades se puede medir por medio de las denuncias que presentan los ciudadanos y las actitudes frente a la denuncia. En Yopal y Aguazul, gran parte de la población, 75,6%, manifiesta que denunciar puede costar la vida. Esta actitud se ve reflejada en el hecho de que tan solo 6% de las personas víctimas de algún delito lo denunciaron. Esta cifra asciende de manera significativa a 47% para el caso de Tuluá.

Cuadro 5.9. Victimización en Colombia

Delito	Bogotá	Yopal y Aguazul	Tuluá
Atraco callejero	18,3%	9,4%	9,3%
Hurto a residencia	8,6%	9,3%	4,2%
Hurto de vehículo	3,8%	5,0%	4,2%
Hurto en establecimiento	3,8%	ND	1,3%
Violación	0,4%	ND	2,4%
Agresión física	4,8%	4,0%	1,1%
Secuestro de un familiar	0,8%	1,7%	0,5%

Nota: Las cifras en Bogotá, Yopal y Aguazul son de delitos sucedidos en 2003 y 2004, respectivamente. Las de Tuluá son de eventos ocurridos en los últimos seis meses de 2004.

Fuente: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, *Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007*, Bogotá, marzo de 2005, inédito; Convenio de cooperación Alcaldía Municipal de Tuluá - Unidad Central del Valle del Cauca, *Diagnóstico sobre cultura ciudadana en Tuluá*, diciembre de 2004, inédito.

2. VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

En 2019, los colombianos habrán hecho grandes avances en la solución de sus problemas de convivencia y en la construcción de una ciudadanía libre, responsable y consciente de sus derechos y deberes, al aceptar la primacía de la ley y cumplir las normas de convivencia, contribuir a su propia seguridad y a la de los demás, maximizar su capacidad de concertar y cumplir acuerdos, mejorar sus niveles de tolerancia y solidaridad, aumentar la confianza interpersonal y en las instituciones públicas, organizarse socialmente y participar democráticamente en los asuntos públicos.

Esta visión supone que la acción sobre la cultura puede contribuir en gran medida a resolver los problemas de convivencia y a la construcción de ciudadanía en Colombia. Los principios fundamentales sobre los cuales se basará son:

- “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. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos”⁵¹.
- Impulsar la confianza y la moralidad individual para motivar a los individuos a vivir dentro de los límites de la ley y asumiendo sus responsabilidades sociales. Generar una alta valoración del trabajo, de la actitud creativa e innovadora, del orden, la puntualidad, el reconocimiento de la supremacía de la ley, el pluralismo y la democracia, como características sociales que impulsan el desarrollo⁵². La clave está, entonces, en el cambio, cuando los rasgos culturales de una sociedad presentan obstáculos a la convivencia, a la construcción de ciudadanía, a la democracia, al desarrollo económico y a la generación de riqueza social⁵³.
- Impulsar el cambio cultural desde el Estado. La idea de que la cultura, como conjunto de ideas, valores, creencias, percepciones, actitudes y comportamientos, juega un papel central en la construcción de ciudadanía no es nueva. Los científicos sociales buscan cada vez más en los factores

culturales explicaciones para los fenómenos sociales, económicos y políticos, y hallan en la cultura respuestas que no ofrecen otros enfoques a fenómenos como la democratización política, la modernización o el atraso económico.

- Apoyar el desarrollo de una política pública nacional de cultura ciudadana con fundamento en la diversidad. La diversidad cultural supone que una política de cultura ciudadana debe tener muy en cuenta los factores regional y local. La situación más obvia es la inaplicabilidad universal de ciertas normas legales, cada ciudad o localidad tiene sus propias prioridades. Los problemas más apremiantes pueden no ser coincidentes con los de otras ciudades, incluso dentro de una misma región. Igualmente, las soluciones pueden, y en algunos casos deben, ser autóctonas, lo cual significa que los planes y proyectos para la ejecución de una política de cultura ciudadana deben definirse en el nivel local.

3. METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

A continuación se presentan las metas para el logro de esta visión y las acciones que deberían emprenderse para su consecución. La situación actual (línea de base) para cada indicador se estableció con un diagnóstico inicial de las administraciones locales. Este diagnóstico se elaboró mediante la aplicación de un conjunto de instrumentos de medición, principalmente: i) encuestas, que permiten conocer las actitudes, creencias y percepciones de la ciudadanía; ii) registros secundarios de las instituciones, por ejemplo, los que lleva la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal y otras entidades públicas y privadas, y que proporcionan cifras sobre comportamientos ciudadanos; y iii) observaciones y conteos de campo, que permiten medir los comportamientos ciudadanos en el terreno, por ejemplo en el tránsito vehicular y peatonal. Los cambios en el tiempo sólo podrán conocerse mediante la aplicación periódica de estos instrumentos y permitirán conocer los avances o retrocesos de la ciudadanía respecto a cada indicador, así como el impacto de las acciones de gobierno.

META 1: AUMENTAR LA ACTITUD POSITIVA DE LA CIUDADANÍA RESPECTO A LA LEY Y LAS NORMAS DE CONVIVENCIA Y MEJORAR SU CUMPLIMIENTO (TABLA 5.11)

- CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE NORMAS QUE REGUIEN LA CONVIVENCIA EN LOS MUNICIPIOS. ÉSTAS DEBEN PERMITIR ARMONIZAR LEY, MORAL Y CULTURA Y AJUSTARSE A LAS NECESIDADES DE CADA TERRITORIO. LA DISCUSIÓN COLECTIVA DA LEGITIMIDAD A LAS NORMAS Y CONTRIBUYE AL DESARROLLO DE ACTITUDES POSITIVAS FRENTE A LA LEY.
- ACCIONES PEDAGÓGICAS PARA PROMOVER EL CONOCIMIENTO DE NORMAS EN LOS DISTINTOS SECTORES. CAM-

paññas para difundir las normas y capacitar a la ciudadanía en su cumplimiento, con énfasis sectoriales: tránsito, tributación, urbanismo, espacio público, ambiente, servicios públicos, derechos humanos. El supuesto de estas acciones es que el incumplimiento de las normas se debe en alguna medida al desconocimiento de las mismas.

- Acciones pedagógicas para aumentar el acatamiento de las normas. Aparte de su desconocimiento, existe la tendencia a justificar las transgresiones por razones morales o culturales y la incomprensión de la necesidad de cumplirlas. En

Tabla 5.11. Meta 1. Aumentar la actitud positiva de la ciudadanía con respecto a la ley y las normas de convivencia y mejorar su cumplimiento

Meta	Situación actual ⁽¹⁾	Situación 2010	Situación 2019
Aumentar el porcentaje de personas que considera que la ley es garantía de derechos	60,7% ^(2,3)	65% ⁽⁴⁾	75%
Aumentar el porcentaje de personas que no acepta que se soliciten beneficios indebidos del gobierno	88,5%	95%	95%
Disminuir el porcentaje de personas que justifica desobedecer la ley cuando es la única manera de alcanzar los propios objetivos	19,8% ^(2,3)	20%	15%
Disminuir el porcentaje de personas que justifica desobedecer la ley cuando es provechoso económicamente	6,2% ^(2,3)	10%	5%
Aumentar el porcentaje de personas que nunca acepta el uso de la violencia con fines políticos	73,5%	85%	95%
Normas de tránsito			
Disminuir el porcentaje de personas que no recuerda ninguna norma vehicular o peatonal	6% ^(2,3)	15%	5%
Aumentar el porcentaje de conductores que no justifica la transgresión de la norma sobre uso del cinturón de seguridad	78%	90%	95%
Disminuir el porcentaje de peatones que irrespeta las normas sobre cruce de las calles	24,7%	15%	5%
Normas tributarias			
Aumentar el porcentaje de personas que no acepta hacer trampa en los impuestos si se da la oportunidad	91,9%	95%	95%
Disminuir el porcentaje de la ciudadanía que considera que muchas personas no pagan impuestos y no les ha pasado nada.	29,9% ^(2,3)	30%	20%

(1) Los indicadores para Colombia se tomaron del estudio sobre Capital Social realizado por el DNP en 1997 y de los sondeos y mediciones realizados por el Fondo de Prevención Vial en 2000 y 2004.

(2) No disponible para Colombia. Existen datos para algunas ciudades (Bogotá, Tuluá, Yopal y Aguazul) con base en los cuales se hace el estimativo de las metas nacionales.

(3) Dato para Bogotá.

(4) Meta estimada para Colombia.

este sentido se deben adelantar campañas para disminuir las posibilidades de justificación de las trasgresiones, haciendo evidente las posibles consecuencias de su incumplimiento. Además de obrar sobre las justificaciones tradicionales, estas campañas deben propiciar la comprensión de la pertinencia de las normas. Por ejemplo, en el tránsito, algunas personas que conocen la norma sobre el uso de los pasos peatonales cruzan la calle por un lugar diferente a la cebrera cuando los automóviles están detenidos pues no ven ningún riesgo en dicho comportamiento.

Meta 2: Aumentar los niveles de seguridad ciudadana estimulando la conciencia de los factores de riesgo y la cooperación con las autoridades (Tabla 5.12)

- Acciones para el control de los factores de riesgo. Se deben realizar acciones que estimulen los hábitos de vida saludables, identifiquen comportamientos inseguros como el conducir embriagado y promuevan actitudes positivas frente a la solución de problemas.
- Acciones para aumentar la colaboración con las autoridades. Se debe sensibilizar a la ciudadanía sobre la necesidad de aumentar la denuncia y dar aviso oportuno sobre situaciones sospechosas que puedan afectar la seguridad. Como complemento de lo anterior, el Estado debe brindar su-

cientes garantías para las personas que denuncian pues, como se observó en el diagnóstico, existe una percepción negativa sobre los efectos de denunciar, en términos de la propia seguridad.

Meta 3: Mejorar las actitudes y comportamientos de la ciudadanía con respecto a la concertación y al cumplimiento de acuerdos

- Promover la construcción de acuerdos colectivos para la resolución de problemas colectivos. Acompañar a las comunidades en la identificación de problemas que afectan la convivencia y proponer mecanismos de concertación y solución colectiva de los mismos.
- Facilitar mecanismos para la solución de problemas interpersonales y comunitarios. Se pueden crear y fortalecer figuras similares a las unidades de mediación y conciliación y los jueces de paz, con el fin de brindar instrumentos eficaces para el tratamiento y resolución pacífica de los conflictos.
- Promover acuerdos para el logro de bienes colectivos. Promover la corresponsabilidad a través de la realización de acuerdos con diferentes organizaciones comunitarias, empresas y grupos. Dos campos específicos pueden ser el espacio público y el medio ambiente. Para el primer caso se cuenta con las experiencias de celebración de acuerdos para la sostenibilidad

Tabla 5.12. Meta 2. Aumentar los niveles de seguridad ciudadana

Meta	Situación actual ⁽¹⁾	Situación 2010	Situación 2019
Disminuir el porcentaje de personas que cree que es mejor tener un arma para protegerse o defenderse	12% Bogotá ^(2,3) 26% Nacional	10% Bogotá 20% Nacional	8% Bogotá 15% Nacional
Aumentar el porcentaje de personas que denuncia el último delito del que fue víctima	6% ^(2,4)	50%	70%
Disminuir el porcentaje de personas que considera que su ciudad es insegura	42,5% ⁽³⁾	40%	25%

(1) Fuente línea de base: Instituto Distrital de Cultura y Turismo – Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, *Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007*, Bogotá, marzo de 2005, inédito.

(2) No disponible para Colombia. Existen datos para algunas ciudades (Bogotá, Tuluá, Yopal y Aguazul) con base en los cuales se hace el estimativo de las metas nacionales.

(3) Dato para Bogotá.

(4) Dato para Yopal y Aguazul.

Tabla 5.13. Meta 3. Mejorar las actitudes y comportamientos de la ciudadanía

Meta	Situación actual ⁽¹⁾	Situación 2010	Situación 2019
Aumentar el porcentaje de personas que considera que es preferible buscar una negociación que emplear la violencia	86,8%	90%	95%
Aumentar el porcentaje de personas que considera que la gente tiende a cumplir sus obligaciones con los otros	19,4%	40%	50%
Disminuir el porcentaje de personas que considera que la gente sólo cumple sus obligaciones cuando puede ser castigado por incumplirlas	23,4%	20%	15%

(1) Fuente línea de base: John Sudarsky, *El capital social de Colombia* (bases de datos 1997), Departamento Nacional de Planeación 2001.

y gestión concertada de espacios públicos como los parques barriales. En el caso de ambiente se debe promover la celebración de acuerdos con industriales para el cumplimiento de normas ambientales (Tabla 5.13).

META 4: MEJORAR LOS NIVELES DE TOLERANCIA Y SOLIDARIDAD (TABLA 5.14)

- ACCIONES PEDAGÓGICAS PARA EL CONOCIMIENTO, COMPRENSIÓN Y VALORACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. DIVULGAR LA IMPORTANCIA QUE TIENE LA COMPRENSIÓN

Tabla 5.14. Meta 4. Mejorar los niveles de tolerancia y solidaridad

Meta	Situación Actual ⁽¹⁾	Situación 2010	Situación 2019
Solidaridad			
Aumentar el porcentaje de ciudadanos que ha presenciado actos de solidaridad en la calle	61,8% ⁽²⁾	65%	75%
Disminuir el porcentaje de personas que afirma que nadie los puede ayudar cuando se tienen problemas	13,6%	5%	5%
Aumentar el porcentaje de personas que puede esperar ayuda de sus vecinos cuando tiene problemas	41,4% ^(3, 4)	55%	70%
Tolerancia			
Disminuir el porcentaje de personas que considera que no se debe aceptar la homosexualidad	71,80%	50%	20%
Disminuir el porcentaje de personas que no les gustaría tener como vecinos a desplazados	28,8% ^(3, 4)	20%	10%
Aumentar el porcentaje de personas que considera que no se debe atentar contra la vida de su peor enemigo	61,6% ^(3, 4)	70%	85%
Aumentar el porcentaje de personas que nunca fue agredida físicamente en la infancia	59,9% ^(3, 4)	65%	80%

(1) Fuente línea de base: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007, Bogotá, marzo de 2005, inédito; John Sudarsky, *El capital social de Colombia* (bases de datos 1997), Departamento Nacional de Planeación 2001.

(2) Dato para Yopal y Aguazul.

(3) No disponible para Colombia. Existen datos para algunas ciudades (Bogotá, Tuluá, Yopal y Aguazul) con base en los cuales se hace el estimativo de las metas nacionales.

(4) Dato para Bogotá.

sión plena y el respeto de los derechos humanos para la convivencia.

- Acciones que promuevan la solidaridad, particularmente con grupos vulnerables. Un ejemplo exitoso en Bogotá, que abrió mecanismos de sensibilización frente a este valor, fue el pago voluntario de 10% adicional de los impuestos distritales. A través de este mecanismo los contribuyentes podían escoger a qué proyecto de inversión social preferían que se destinaran los recursos del pago adicional.

Meta 5: Aumentar los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones públicas

Promover el conocimiento y la confianza en las instituciones públicas. De manera coordinada con las estrategias relacionadas con la reforma del Estado, se deben realizar acciones de cultura ciudadana que contribuyan a un adecuado reconocimiento de las instituciones públicas y sus funciones. Asimismo, se deben implementar estrategias que promuevan la legitimidad de las actuaciones estatales. Uno de los mecanismos para ello es el de la rendición de cuentas (Tabla 5.15).

META 6: AUMENTAR LOS NIVELES DE ORGANIZACIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA (TABLA 5.16)

Promover la pertenencia a organizaciones sociales. Acompañar la conformación de organizaciones locales y evidenciar la utilidad de pertenecer a organizaciones que representen los intereses de los ciudadanos, sean éstos públicos o privados.

Finalmente, para el logro de las metas y el desarrollo de una política de cultura ciudadana a nivel nacional es preciso establecer mecanismos que permitan identificar problemas específicos en cada territorio o región, articular las experiencias y maximizar los resultados de las acciones nacionales. Los requisitos institucionales mínimos son los siguientes:

- Realizar diagnósticos y evaluaciones sobre los comportamientos, las actitudes y los valores que afectan la convivencia en cada territorio. Esto permitirá determinar los campos en los que deben hacer énfasis las administraciones locales. Si bien se pueden realizar acciones de cultura ciudadana a nivel nacional a partir de la identificación de problemas muy extendidos, sería equivocado

Tabla 5.15. Meta 5. Aumentar los niveles de confianza

Meta	Situación actual ⁽¹⁾	Situación 2010	Situación 2019
Aumentar el porcentaje de personas que confía en la familia	76,2% ^(2,3)	75%	85%
Aumentar el porcentaje de personas que confía en desconocidos	5,8% ^(2,4)	10%	20%
Aumentar el porcentaje de personas que confía en los vecinos	44,7% ^(2,4)	50%	65%
Aumentar el porcentaje de personas que confía en el gobierno nacional	35,4%	45%	60%
Aumentar el porcentaje de personas que confía en el gobierno municipal	40,3%	50%	70%
Aumentar el porcentaje de personas que confía en la Policía y el Ejército	62,5%	70%	80%

(1) Fuente: línea de base: Instituto Distrital de Cultura y Turismo - Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003; Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, Asesoría para la ejecución del programa de cultura ciudadana en Casanare 2004-2007, Bogotá, marzo de 2005, inédito; John Sudarsky, El capital social de Colombia (bases de datos 1997), Departamento Nacional de Planeación 2001.

(2) No disponible para Colombia. Existen datos para algunas ciudades (Bogotá, Tuluá, Yopal y Aguazul) con base en los cuales se hace el estimativo de las metas nacionales.

(3) Dato para Bogotá. En Casanare (Yopal y Aguazul) el porcentaje es de 60%. Por lo tanto, la meta para 2010 se calcula en un porcentaje ligeramente inferior al de Bogotá, pero muy superior al actual de Casanare.

(4) Dato para Bogotá.

Tabla 5.16. Meta 6. Aumentar los niveles de organización social y participación de la ciudadanía

<i>Meta</i>	<i>Situación Actual</i> ⁽¹⁾	<i>Situación 2010</i>	<i>Situación 2019</i>
Aumentar el porcentaje de personas que pertenece a organizaciones que apoyan sus intereses	13%	25%	35%
Disminuir el porcentaje de personas que cree que cuando se presentan problemas colectivos sólo los puede resolver cada cual por su lado	22,4%	15%	10%
Disminuir el porcentaje de personas que no pertenece a organizaciones que apoyen sus intereses y que lo consideran innecesario	35%	30%	20%

(1) Fuente línea de base: John Sudarsky, El capital social de Colombia (bases de datos 1997), Departamento Nacional de Planeación 2001.

desconocer que los problemas de convivencia que afectan a los diferentes municipios pueden ser sustancialmente diferentes.

- Teniendo en cuenta al punto anterior y que las acciones de cultura ciudadana tienen una clara orientación sectorial (tránsito, espacio público, tributación, patrimonio, participación, etc.), es necesario implementar un mecanismo de *coordinación interinstitucional*. Se debe crear un comité integrado por las entidades que tienen bajo su responsabilidad los diversos sectores a nivel nacional. Asimismo, a nivel departamental y municipal se integrarán las entidades pertinentes. Las entidades que participen en la coordinación interinstitucional tendrán como tarea la formulación de los programas, la elaboración de los diagnósticos, la definición de metas, la priorización de acciones por ejecutar y el segui-

miento de las acciones desarrolladas en el programa de cultura ciudadana.

- Otra de las acciones transversales es la actualización de las principales normas que regulan la convivencia en los municipios. La norma más importante en este sentido es el Código Nacional de Policía, que lleva en vigencia cerca de 35 años (fue promulgado mediante el Decreto 1355 de 1970). Es prioridad actualizar esta norma, a través de la concertación con los representantes de los diferentes grupos sociales.
- Una última acción transversal es el diseño de una estrategia de comunicación unificada, que permita transmitir a la población la interdependencia y relación que existe entre cada una de las acciones emprendidas por el Estado para el mejoramiento de la convivencia. Esto permitirá maximizar el impacto de acciones específicas.

NOTAS

¹ Información suministrada por la Red de Solidaridad Social. Corresponde al número de solicitudes de ayuda.

² Según el estudio de los ingresos y gasto de las FARC realizado por la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero –entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público–, los ingresos de este grupo provenientes de las actividades derivadas con el narcotráfico ascienden a \$37.568 millones, cifra que representa el 20,5% del total de sus ingresos.

³ Datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, sobre cultivos no mayores a tres hectáreas.

⁴ Este programa busca vincular y comprometer a familias campesinas, como guardabosques, en procesos de recuperación y conservación de ecosistemas en zonas social y ambientalmente estratégicas.

⁵ Por su parte, desde 2000 el número de hectáreas de amapola ha disminuido, en promedio, un 8,2% anual.

⁶ Incluye toda acción del gobierno encaminada a cortar las líneas usadas por los narcotraficantes para recibir los insumos necesarios para la producción de drogas ilícitas o para su exportación en los diferentes mercados.

⁷ Se hace referencia a la estimación de la producción que se puede generar con los cultivos que quedan después que las autoridades han realizado las labores de erradicación.

⁸ Los resultados operacionales de la Fuerza Pública en contra de estas organizaciones armadas son contundentes: más de 4.700 bajas y 21.000 capturas durante los últimos dos años. Adicionalmente, en 2004 existían un total de 6.910 condenados por narcotráfico y delitos conexos, los que representan el 10,4% del total de la población reclusa en el país.

⁹ Igualmente, los programas de reinserción han acogido a 8.115 miembros de GAML.

¹⁰ La política de Defensa y Seguridad Democrática ha fijado un derrotero eminentemente ofensivo frente a las amenazas, materializado en nuevas brigadas móviles, fortalecimiento de la Infantería de Marina y de los escuadrones de carabineros en la Policía Nacional, así como en mejor equipamiento y ubicación de infraestructura clave como los batallones de alta montaña. También cabe resaltar la continuidad dada a los esfuerzos por generar una mayor movilidad, gracias al aumento en el número de helicópteros y aviones de transporte y al desarrollo de la capacidad de operación conjunta y nocturna,

especialmente con el apoyo de la Fuerza Aérea a las operaciones terrestres.

¹¹ En primer lugar, el gasto en el sector debería mantenerse constante como un porcentaje del PIB, que bajo los supuestos del ejercicio debe crecer en promedio a 6% real. Ello implica que, en términos reales, ese gasto aumentará, pero será manejable dentro de las restricciones fiscales y macroeconómicas existentes.

¹² En el proceso de negociación están presentes las Autodefensas Unidas de Colombia y el Bloque Central Bolívar, grupos que representan alrededor del 90% de la totalidad de los miembros de autodefensas del país.

¹³ Incluyendo 10.000 combatientes que, para el año 2015, formarían todavía parte de las guerrillas de las FARC y del ELN.

¹⁴ Dada la normatividad vigente y la oferta institucional disponible, en promedio un desmovilizado individual logra reincorporarse a la vida civil en 24 meses. Para el caso de desmovilizaciones colectivas este tiempo es de 18 meses.

¹⁵ Cabe resaltar que estas metas estarán sujetas a los ajustes normativos que se adelanten con base en la recién aprobada ley de justicia y paz.

¹⁶ Mujeres, niños, grupos étnicos y personas con discapacidad.

¹⁷ Período que podrá ser prorrogable hasta diez años más.

¹⁸ Entre los más importantes se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de Belém do Pará (Ley 707 de 2001), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 409 de 1997), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley 22 de 1981), la Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersona y sobre su destrucción y se fijan disposiciones con el fin de erradicar en Colombia el uso de las minas antipersona (Ley 759 de 2002), el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en las situaciones de violencia armada (Ley 833 de 2003) y la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley 405 de 1997), entre otros.

¹⁹ Con el fin de evitar un mayor derramamiento de sangre por causas del enfrentamiento partidista y la idea de neutralizar tanto la débil amenaza revolucionaria, como la perpetuación en el poder de los militares, los dirigentes de los partidos liberal y conservador iniciaron desde los primeros meses de 1956 conversaciones para la creación de un mecanismo de alternación en el poder de las dos colectividades. Esta figura conocida como el “Frente Nacional” fue establecida mediante el plebiscito de 1957, después de la caída del general Rojas Pinilla, y comprendió los años 1958 a 1974. Para una mayor ilustración de la naturaleza de esta figura ver Jonathan Hartlyn, *La política del régimen de coalición*, Bogotá, Ed. Tercer Mundo, 1993.

²⁰ Dentro de estos procesos contradictorios, puede tomarse como ejemplo la constante tensión que se ha presentado entre los postulados de la democracia participativa frente a la representativa. Así, se aprecia que, con la nueva Carta Política, se intentó crear complementariedad entre estas dos variedades de democracia, pero en muchas ocasiones se presentó la participación como reemplazo del anterior modelo.

De esta forma se fomentó una reacción de rechazo frente a la experiencia partidista lo cual a su vez generó, como lo hicieron los mecanismos establecidos por el Frente Nacional, una reducción de la capacidad de la sociedad para producir nuevos partidos con capacidad de disputa electoral, claros perfiles ideológicos o la versatilidad necesaria para inventar nuevas formas de hacer política sin recurrir al clientelismo.

²¹ Se le dio fuerza normativa a figuras como la revocatoria del mandato, el referendo, las audiencias públicas administrativas, el cabildo, el plebiscito y la consulta popular.

²² Como lo demuestran los actos legislativos de 2002, 2003 y 2004.

²³ Actualmente en trámite de control de constitucionalidad por parte de la Honorable Corte Constitucional.

²⁴ Aquí se ha querido separar el concepto de clientelismo, como práctica política de intermediación personal con fines particulares y electorales, en muchos casos asociada a prácticas de corrupción de sus actores, de la intermediación que debe realizar todo político y/o partido político entre la comunidad y el Estado, que procura la satisfacción de necesidades y la representación de intereses colectivos. Igualmente, se excluye la participación en el poder (que puede ser burocrática) que le corresponde a un partido o movimiento político, con ocasión de su participación dentro de una coalición política y/o electoral ganadora.

²⁵ La rama judicial del poder público está constituida por los órganos que integran la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial, juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, los demás especializados y promiscuos); la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y juzgados administrativos); la jurisdicción constitucional (Corte Constitucional); la jurisdicción de paz (jueces de paz) y la jurisdicción de las comunidades indígenas (autoridades tradicionales). Adicionalmente, dentro de la estructura de la rama se incluye a la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

²⁶ Cfr. Rodrigo Uprimny “Administración de justicia”, en *Justicia y sistema político*, Bogotá, IEPRI-FESCOL, 1998. Págs. 107 y 108.

²⁷ En las Casas de Justicia se encuentran instituciones como: la Fiscalía General de la Nación, comisarios de familia, inspectores de policía, defensores públicos, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Registraduría Nacional del Estado Civil, jueces de paz, conciliadores (en equidad y en derecho) y alcaldías.

²⁸ Figuras como la conciliación extrajudicial en derecho y la conciliación en equidad han tenido que afrontar problemas de carácter operativo y financiero que han impedido su correcta articulación con el resto de la oferta de justicia, y que sólo hasta épocas recientes han recibido un tratamiento ajustado a sus necesidades.

²⁹ Por ejemplo, la organización administrativa del servicio de justicia impartido por los jueces está supeditada a las directrices impartidas por el Consejo Superior de la Judicatura; al Ministerio del Interior y de Justicia la de los MASC; al Congreso de la Comisión de Acusación y a las FF.MM. de la Justicia Penal Militar.

³⁰ Indica la proporción de procesos evacuados en un período de tiempo, respecto de la carga laboral total de un despacho durante el mismo período.

³¹ El índice de congestión se calcula como 1-IET.

³² La jurisdicción ordinaria es el conjunto de despachos judiciales que se dedican a la atención de asuntos penales, civiles, laborales y de familia.

³³ Contraloría General de la República, *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Bogotá, Imprenta Nacional, Julio 7 de 2003.

³⁴ En la jurisdicción contencioso administrativa se definen todas las controversias relacionadas con actos, operaciones o hechos, en los cuales es parte la administración pública (contratos, impugnación de decisiones administrativas o reglamentos, controversias electorales, entre otras).

³⁵ Contraloría General de la República, *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Bogotá, Imprenta Nacional, Julio 7 de 2003.

³⁶ Pequeñas causas se refiere a conceptos de menor cuantía en asuntos civiles y laborales (inferior a 15 SMLM vigentes) y delitos querellables en materia penal (injuria, calumnia, lesiones personales sin secuelas permanentes, violencia intrafamiliar y otros).

³⁷ Hace relación a las denuncias ingresadas a la Fiscalía en cada trimestre y sobre las cuales no hay pronunciamiento de fondo antes de vencerse los términos normativos correspondientes.

³⁸ El Acto Legislativo N.º 03 del 19 de diciembre de 2002 inició el proceso de reforma del sistema penal colombiano hacia un sistema acusatorio. Este sistema se implantará de manera gradual en el período 2005-2008.

³⁹ Consejo Superior de la Judicatura, FGN, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y las instancias encargadas de las tareas de policía judicial e investigación criminal –CTI, DIJIN de la Policía Nacional y DAS.

⁴⁰ A pesar de su carácter específico, estas metas guardan una estrecha relación con las iniciativas emprendidas frente a dos temas transversales para el mejoramiento de la administración pública nacional: una gestión jurídica eficiente (entendida como la combinación de actividades de defensa judicial de la Nación, procesos de contratación, producción normativa y asesoría legal) y un ordenamiento jurídico coherente.

⁴¹ Esto implica que los asuntos sometidos a su conocimiento abarcan causas propias de la jurisdicción civil, penal, laboral, familia y de policía.

⁴² Documento Conpes 3277 de marzo 15 de 2004.

⁴³ Véase por ejemplo, Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington, eds., *Culture Matters*, Nueva York, Basic Books, 2000.

⁴⁴ Por razones de extensión, aquí sólo se incluyen algunos indicadores básicos de las principales dimensiones de cultura ciudadana, para ofrecer un panorama general sobre aspectos de la realidad social ciertamente complejos.

⁴⁵ Las principales fuentes de información utilizadas son: i) los estudios realizados a nivel nacional sobre capital social, en particular el elaborado por John Sudarsky para el Departamento Nacional de Planeación, ii) el Estudio Colombiano de Valores, de Camilo Herrera (2003), iii) diagnósticos de cultura ciudadana efectuados en Bogotá, Yopal, Aguazul y Tuluá. Además, se utilizaron los estudios financiados por el Fondo de Prevención Vial.

⁴⁶ John Sudarsky, *El capital social de Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, 2001.

⁴⁷ *Ibid.* Pág. 114.

⁴⁸ John Sudarsky, Base de datos de la encuesta sobre capital social en Colombia, 1997.

⁴⁹ Instituto Distrital de Cultura y Turismo – Observatorio de Cultura Urbana, Bases de datos de la encuesta de cultura ciudadana aplicada en Bogotá, 2003.

⁵⁰ John Sudarsky, Base de datos de la encuesta sobre capital social en Colombia, 1997.

⁵¹ Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana, *Bogotá para vivir todos del mismo lado. Memorias de un Plan de Desarrollo*, Bogotá, Observatorio de Cultura Urbana, marzo de 2002. Pág. 83.

⁵² La cultura es una dimensión esencial de la riqueza y el desarrollo humano. Existe una clara correlación entre la calidad de la convivencia y el desarrollo económico, político y social. Está demostrado con cifras que en un país en paz, con elevado ingreso per cápita y altos niveles de vida, con bajas proporciones de miseria y pobreza, con buena infraestructura y alto desarrollo industrial, con un Estado que funcione de manera eficaz y transparente y con servicios sociales, educación y salud al alcance de todos, los ciudadanos son por lo general más respetuosos de las normas de convivencia y de la ley en general, son más solidarios, confían más en los otros y en las instituciones, se sienten más orgullosos de su sociedad y más seguros en sus vidas y en sus propiedades que en un país donde no se presenten tales condiciones. Véase Mario Grondona, “A Cultural Typology of Economic Development”, en Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington eds., *Culture Matters*, Nueva York, Basic Books, 2000. Págs. 47-53.

Sin embargo, no existe relación forzosa de causa y efecto entre la riqueza de una sociedad y su avance cultural. Por el contrario, ciertos rasgos de la cultura son potentes motores de la riqueza y el desarrollo.

⁵³ Una discusión a este respecto se encuentra en Ronald Inglehart, “Culture and Democracy”, en Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington y eds., *Culture Matters*, Nueva York, Basic Books, 2000. Págs. 80 y ss.