

La concepción de administración pública y pedagogía para la formación de ciudadanos en la alcaldía de Bogotá, 1995 - 1997*

The Conception of Public Administration and Pedagogy for the Formation of Citizens in Bogotá's Mayor's Office in the 1995-1997 period

Por: Jóhnnatan Andrés Suárez Cardona¹ & María Fernanda Ramírez Brouchoud²

1. Profesor de tiempo completo de CEIPA Business School. Magíster en Ciencias de la Administración (MSC) de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4648-5440> Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=LRpnkg8AAAAA> Contacto: johnnatan.suarez@ceipa.edu.co
2. Profesora titular del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, España. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1532-4377> Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=SpUH58UAAAAJ&hl=es> Contacto: mframire@eafit.edu.co

OPEN ACCESS



Copyright: © 2021 El Ágora USB.

La Revista El Ágora USB proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Investigación

Recibido: octubre de 2019

Revisado: diciembre de 2019

Aceptado: marzo de 2020

Doi: 10.21500/16578031.4327

Resumen

Este artículo indaga sobre la relación entre administración pública y pedagogía, la cual se constituyó en un eje de reflexión-acción que se potenció en la gestión de la Alcaldía de Bogotá en el período 1995-1997, por el entonces alcalde Antanas Mockus, generando así, un modelo singular de gestión pública que generó cambios en el comportamiento ciudadano.

Palabras Clave: Administración Pública, Pedagogía, Formación, Ciudadanía

Abstract

This article researches the relationship between public administration and pedagogy, which was constituted in a reflection-action axis, which was enhanced in the management of the Mayor of Bogotá in the 1995-1997 period, by the former Mayor Antanas Mockus. Thus, by generating a unique model of public management, which generated changes in citizen behavior.

Keyword. Public Administration; Pedagogy; Training; and Citizenship.

Citar así: Suárez Cardona, J. & Ramírez Brouchoud, M. (2021). La concepción de administración pública y pedagogía para la formación de ciudadanos en la alcaldía de Bogotá, 1995 - 1997. *El Ágora USB*, 21(1). 114-128.
Doi: 10.21500/16578031.4327

Introducción

Si bien los autores del presente texto parten de la consideración según la cual la Alcaldía de Bogotá en el periodo 1995-1997 fue la administración pública más influyente en términos pedagógicos que se ha gestado en el país, en coherencia con una actitud de *docta ignorantia* y de reflexividad, se realiza una aproximación al fenómeno con la pretensión de objetividad que exige el ejercicio investigativo, evitando incurrir en una apología de los personajes que hicieron parte de dicha gestión.

Por otra parte, es importante anotar que las nociones de administración pública y pedagogía no forman parte, o no en todos los casos, del producto deliberado de varios de los referentes teóricos a los que se acudió en esta investigación. De hecho, son pocos los autores que abordan ambas temáticas conjuntamente, pues reflexionan sobre objetos diversos, algunas veces incluso bastante alejados de los de este texto, tales como el espíritu de las leyes o los principios políticos, pero establecen de paso o entre líneas, los límites y orientaciones en la concepción indagada. Se advierte, entonces, que el presente escrito se toma la libertad de desviar algunos de los razonamientos, de los autores consultados, de su destino inicial, procurando no conducir esas desviaciones a tergiversaciones, sino, velando por encontrar el sentido en el objeto de estudio del trabajo.

En cuanto a su organización, el artículo se divide en tres partes: la primera, se acerca a los apuntes y criterios metodológicos para la realización de la investigación; la segunda, se refiere al problema y los referentes teóricos, así como al contexto estudiado, con sus dificultades y logros; y la tercera, a los corolarios del proyecto con base en los lineamientos postulados.

A continuación, se describe entonces el diseño metodológico y las situaciones sociales investigadas que influyeron en la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, en donde la administración pública y la pedagogía se conjugaron para la formación de ciudadanos, de modo que se resuelva la pregunta general que orientó la investigación: ¿Qué concepción de administración pública y pedagogía de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 incidió en la formación de ciudadanía?

Metodología

En términos metodológicos y siguiendo la lógica de la teoría fundamentada, para los antecedentes de la investigación se revisaron los siguientes productos: investigaciones, conferencias, artículos, material audiovisual y libros, que dan cuenta de la gestión de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 y que parten en gran medida de los logros en “Cultura Ciudadana”. Glaser y Strauss (1967) y posteriormente Strauss y Corbin (1994) proponen el método de la teoría fundamentada desde el interaccionismo simbólico con el objetivo de generar conceptualizaciones que expliquen un fenómeno dentro de un contexto específico con base en la recolección y análisis sistemático de datos a lo largo de la investigación.

Entre otros antecedentes consultados, se destaca la investigación “Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995–2003” de Miguel Ceballos y Gerard Martin (2004), en tanto analiza la gestión pública de la Alcaldía de Bogotá y a partir de las políticas de seguridad ciudadana, formula inquietudes sobre la noción de pedagogía gestada en el periodo particular que el presente trabajo buscó analizar.

Por otra parte, para el análisis documental, las fuentes se refirieron a textos que se presentaron como huellas físicas de la vida institucionalizada (Corbetta, 2007). Se consideraron, entonces, como documentos institucionales para la investigación tanto los generados por los medios de comunicación -que en este caso permitieron reconocer el contexto de Bogotá durante el periodo investigado- como el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, el cual expresa la representación oficial del fenómeno estudiado.

Igualmente, se revisó en profundidad el material documental producido en torno a la trayectoria académica y pública del exalcalde Antanas Mockus¹. Así, se tuvieron en cuenta los múltiples reconocimientos obtenidos por él, entre los cuales se resalta el homenaje que la Universidad de Harvard le dedicó en el año 2017 por sus contribuciones al mejoramiento de la vida cívica de los bogotanos² y los doctorados Honoris Causa otorgados por la Universidad de París VIII y la Universidad Nacional de Colombia; los cuales, lo convirtieron en un referente a nivel mundial en materia de ciudadanía. No obstante, no es la intención de este trabajo detenerse solo en los andamiajes -tanto teóricos como empíricos- del exalcalde, sino, en la concepción de administración pública y pedagogía que surgió del grupo principal de funcionarios que allí intervinieron y sin los cuales no hubiera sido posible, que este alcanzara los reconocimientos ya mencionados.

En ese sentido, se llevaron a cabo cinco entrevistas en profundidad a los actores clave del periodo analizado y se adelantaron los siguientes procesos: lectura de los testimonios obtenidos, codificación abierta, axial y selectiva de los datos, establecimiento del sistema categorial y relación entre las categorías establecidas y emergentes.

Para la realización de las entrevistas, se siguió el criterio de la representatividad sustantiva; la cual según Piergiorgio Corbetta (2007) se utiliza: “Con el objeto de cubrir todas las situaciones sociales de interés principal para la investigación, más que de reproducir características de la población en su totalidad” (p. 373). En ese orden de ideas, a continuación se explica la representatividad de cada uno de los informantes con los cargos que ocupaban en la Alcaldía 1995-1997, comprendiendo así los escenarios abordados: Antanas Mockus Sivickas, Alcalde de la Ciudad; Paul Bromberg Silverstein³, Director del Instituto de Cultura y Turismo, quien con su equipo ideó y llevó a cabo la ejecución de la gran mayoría de las prácticas pedagógicas; Alicia Eugenia Silva Negrinis⁴, Secretaria de Gobierno, gestora de políticas públicas en materia de derechos humanos, convivencia, seguridad y construcción de ciudadanía; José Luis Villaveces Cardoso⁵, Secretario de Educación; y Carmenza Saldías Barreneche⁶, Secretaria de Hacienda. Se abarcaron así las principales situaciones sociales de interés para la investigación, en donde la concepción de administración pública y pedagogía se originó.

Resultados y Discusión

El problema de investigación y los referentes teóricos

En la Grecia antigua la idea de ciudad constituía un centro político, religioso, económico y cultural, y se asumía la participación del ciudadano como parte del sentido vital de la urbe. Para dicha participación, en su formación, el adolescente recibía una pedagogía cívica en la que se le preparaba para las tareas de la vida adulta y para poder mediar por sus intereses en relación con los asuntos públicos. Platón postula en Leyes (1983) la noción de ciudadano, en tanto el texto en sí es una reflexión sobre la pedagogía. Si bien la idea de Platón es que el orden

social es generado por las leyes, durante el desarrollo del texto recurre permanentemente a la noción de pedagogía y educación.

Es de notar que, en la noción de ciudadanía contemporánea, continúa vigente el cumplimiento de los deberes y el respeto de los derechos del otro como axial de las condiciones fundamentales para ser ciudadano; pero la pedagogía para la formación de los mismos, si bien se traduce desde distintas vertientes, tiende a relacionarse exclusivamente con el tema de la educación en instituciones formales y en la preocupación dominante por las didácticas en el aula de clases. De hecho, al pensar qué es la administración pública, lo usual es que se le interprete como una entelequia absolutamente independiente de los ciudadanos y al servicio de ellos; cuando la realidad es que en sí misma, está compuesta por ciudadanos que dirigen y coordinan las organizaciones públicas.

No obstante, si bien la formación ciudadana está orientada, sobre todo, al cumplimiento y respeto de la ley, se debe reconocer que dada la complejidad humana siempre existirá ambigüedad y un vacío institucional que se llena reiteradamente con diferentes formas de “atajismo” (corrupción, grupos al margen de la ley, narcotráfico, delincuencia común, etc.).

El atajismo es un concepto muy difundido por Antanas Mockus, para referirse a los medios no institucionales o desinstitucionalizantes de lograr los fines. Véase la columna del diario El Tiempo “Resistencia al atajismo propone Mockus” (2003).

Tal realidad exige, entonces, que la administración pública no rehúse de su compromiso pedagógico de formación ciudadana, en otras palabras, de reducir la desinstitucionalización. En efecto, el administrador público orienta su proceder con base a lo que determinan las leyes. El exalcalde ha sostenido en distintas ocasiones que sus planes de gobierno se basan tanto en la educación como en la legalidad democrática. Incluso, considera que las leyes deberían publicarse, explicarse, comprenderse y cumplirse. Consúltese el escrito de Mockus: “Legalidad Democrática un salto a la esperanza” (2010).

Idea que conjuga con los planteamientos de Michael Harmon y Richard Mayer (1986) en el ámbito de la teoría de las organizaciones, quienes enuncian que aquellos que hacen parte de la esfera de la administración pública se deben regir primariamente por las leyes, las normas y las tradiciones públicas.

Por otra parte, Mockus (1995) sostiene una noción de pedagogía distinta de las corrientes tradicionales, en la cual discute las características de la misma y las dificultades específicas que presenta. Al respecto dice:

La pedagogía constituye un campo de trabajo relativamente amorfo... En el cual no se dan las mismas características de acumulación presentes en disciplinas especializadas... En este aspecto la pedagogía tiene elementos en común con la filosofía, evidentes en una cierta dificultad para acumular y en la vigencia permanente de los clásicos, aun de aquellos que plantean perspectivas distintas a las que predominan en determinada época... El esfuerzo por hacer de la pedagogía un campo de conocimiento instrumental la ha afectado en este siglo... y otro rasgo es cierta debilidad frente a la intervención de disciplinas más estructuradas; la pedagogía tal vez por ese carácter amorfo se ha caracterizado por una recurrente fuga hacia las llamadas ciencias de la educación, hacia la psicología y la antropología (p. 1).

Cabe señalar que se distinguen las corrientes pedagógicas que en la actualidad se incorporan para la enseñanza en las distintas instituciones educativas de Colombia: constructivista, directiva, cognoscitiva o autogestionaria y que responden a corrientes tradicionales o contemporáneas entre la pedagogía tradicional y la escuela nueva o activa; sin embargo, las mismas no son el foco de esta investigación que, como se ha dicho previamente, no se centra en el aula de clases.

En consonancia con esta posición, este artículo se distancia de las nociones tradicionales de pedagogía, y de las prácticas y didácticas de enseñanza-aprendizaje en el aula de clases; ya que se centra en la concepción propia de administración pública y pedagogía que surgió en la experiencia de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, en cabeza de quienes dirigían dicha administración. Por lo tanto, se asume la definición de concepción desde la psicología cognitiva como la: “Estructura mental más general que abarca creencias, significados, conceptos, proposiciones, reglas, imágenes mentales, preferencias, etc. que configuran la forma en que las personas nos enfrentamos a distintos fenómenos” (Thompson, 1992, p. 130). Es decir, las concepciones se configuran en la experiencia y se fortalecen a través de la interacción social. De manera que, si bien las concepciones de cada sujeto determinan en gran medida la forma como se comporta y su intencionalidad, su naturaleza es predominantemente social. Las concepciones se nutren en entornos sociales y se construyen en espacios y situaciones culturalmente compartidas.

En el ámbito de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, la concepción de administración pública y pedagogía de los funcionarios que dirigieron la misma, parte de una red de creencias, ideas y opiniones que influyeron directamente en el modo en que entendieron la formación de ciudadanía. Máxime cuando los encargados de hacerlo, el alcalde y su grupo más cercano, se conocían de antaño en la Universidad Nacional donde fueron colegas como docentes e investigadores. Las experiencias de vida, el contexto en el que trabajan, sus prácticas previas en el mundo académico y las presiones sociales y políticas a las que se encuentran expuestos, configuran criterios implícitos en los directivos de la alcaldía, que se integran en sus estructuras cognitivas. Si bien sería ingenuo postular que, para todos la concepción es la misma, pues se evidencian en sus discursos desacuerdos, existen creencias e ideas compartidas centrales y otras complementarias que ayudan a caracterizar la concepción de administración pública y pedagogía que allí se gestó para la formación de ciudadanía.

En el proceso de entrevistas surgieron diversas posiciones frente a la concepción indagada: unas con fundamentos más académicos y otras más centradas en el deber del funcionario y la conducta de los ciudadanos. Por ejemplo, Mockus y Bromberg tienen una explicación distinta para los comportamientos de los ciudadanos; el primero fundamenta su tesis en la articulación de ley, moral y cultura; y el segundo está más enfocado en la psicología social.

En este orden de ideas, se enuncian a continuación los antecedentes y las condiciones que permitieron la concepción de administración pública y pedagogía de la Alcaldía de Bogotá (1995-1997), se describen las circunstancias que posibilitaron el estilo que caracterizó dicha alcaldía, se indaga en las premisas que encabezaban quienes la dirigían, se identifican cuáles fueron las dificultades del contexto y se interpreta la concepción que gestaron dichos dirigentes.

El contexto: Bogotá y el Plan de Desarrollo Formar Ciudad

En primer lugar, un antecedente que no debe pasar por alto es que, en la administración de la ciudad de Bogotá previamente al periodo estudiado, el alcalde Jaime Castro Castro (1992-1994) fue la figura principal en la reforma administrativa y el estatuto orgánico de la ciudad. Colombia venía de realizar la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 para renovar la Constitución Política del país y la búsqueda de una democracia más participativa. En consonancia, Castro promovió para la capital la idea de la descentralización por localidades. Consideró conveniente que la ciudad no se administrara desde un solo centro, y buscó promover un modelo de gobierno en el que incluyó disposiciones como un período fijo para los alcaldes locales. Durante su gestión, en 1992, se expidió el decreto 576/92 que declaró a Bogotá como Ciudad Educadora y aportó en la construcción de programas y diseños metodológicos que constituyen un primer escalón al desarrollo que posteriormente realizó la alcaldía de Antanas Mockus. Con Jaime Castro se declaró oficialmente la preocupación por la educación de la ciudad (véase la noticia del diario El Tiempo “Lanzan Bogotá, Ciudad Educadora”- 1992).pero fue en la administración Mockus (1995-1997) donde se hizo énfasis en esta declaratoria (Villa Martínez & Moncada Cardona, 1998). Tras implementar algunas de las estrategias y diseños elaborados en la alcaldía de Castro, Mockus dio paso al Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, del que se hablará más adelante en este apartado. Al respecto de este tipo de nombramientos, Juan Carlos Jurado (2009) muestra cómo la noción de Ciudad Educadora se convirtió en un elemento retórico de los planes de gobierno, limitada a ser un complemento de la educación formal.

Dados estos antecedentes sobre la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, es importante citar a Alicia Eugenia Silva (2009), Exsecretaria de Gobierno de la alcaldía durante dicho periodo, quien afirma que

Bogotá llegó, durante los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado, a los niveles más bajos de confianza en su posibilidad de superar sus crecientes niveles de deterioro e inseguridad. Como una profecía autocumplida, el pesimismo produjo el efecto de multiplicar por imitación, como una reacción en cadena, comportamientos antisociales, en una dinámica perversa en la cual cada persona encontraba ventajoso violar las normas para conseguir objetivos individuales, mientras la sociedad se hundía en una trampa de deshonestidad e insolidaridad. (p. 18)

Como puede observarse, se trata de una ciudad descrita como un lugar caótico e ingobernable, en el que se hacía cada vez más difícil vivir. “El deterioro de Bogotá es progresivo y aparentemente inmodificable” (Saldarriaga Roa, Rivedeneira Velásquez, & Jaramillo, 1998, p. 199), era la frase común entre los ciudadanos. Al comienzo de los años de 1990, las noticias de la época mostraban a la capital como una ciudad en decadencia, una metrópoli conocida como “la peor ciudad del planeta” por el alto nivel de muertes violentas originadas, ante todo, por el auge del narcotráfico y los grupos vinculados al negocio de las drogas. Léase el artículo “En Bogotá, la peor violencia” (1994), con datos que demuestran el panorama y conflicto de la ciudad en la época descrita, como se afirma en el Documental “Bogotá Change” dirigido por el danés Andreas Møl Dalsgaard, producido por Upfront Films y comisionado por el Danish Film Institute.

Así, de acuerdo a las proyecciones intercensales del DANE y el número de casos de homicidios reportados por la Policía Nacional, en 1993 Bogotá tuvo el pico más alto de su historia de asesinatos por cada 100.000 habitantes con un total de 80,9 por sobre la tasa nacional que era de 74,8. Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal en Bogotá, en 1994, la tasa de muertes por cada 100.000 habitantes en accidentes de tránsito era de 24,1 por encima de la tasa nacional que se encontraba en 18,3. Además de las elevadas tasas de muertes violentas, Bogotá enfrentaba caos en el espacio público y en el transporte, ilegalidad urbana, escaso respeto a las normas de tránsito, desaseo público, exceso de publicidad exterior visual y de niveles de ruido, y escasa confianza en la alcaldía y la policía. Y como si todo ello fuera poco, había entre los ciudadanos un escepticismo generalizado que hacía casi imposible cualquier acción colectiva en beneficio de la ciudad.

Colombia es un país históricamente marcado por la desconfianza que sus ciudadanos tienen hacia el Estado. Para profundizar al respecto, véase el estudio realizado por la Universidad Javeriana: Informe Marco Conceptual Cultura de La legalidad y la integridad Versión Final (Eslava Rincón, y otros, 2012), en el que se aborda esta problemática desde varios enfoques disciplinares y en el que se hace un análisis sobre los orígenes de la corrupción en el país y sus distintas manifestaciones.

En este contexto, Antanas Mockus, fue elegido alcalde en 1995, en buena medida, como respuesta a la situación en la cual estaba inmersa la ciudad

El éxito de la campaña de Mockus tomó por sorpresa al establecimiento político colombiano, pues no contaba con el apoyo de los sectores empresariales y políticos, no utilizó medios publicitarios tradicionales y su presupuesto era mínimo (menos de US \$10.000). La principal herramienta de su campaña fue el uso de símbolos. Con una inversión de 3,5 millones de pesos en perinolas, Mockus buscó ilustrar un principio fundamental de su programa de gobierno: “todos ponen, todos toman”. El compromiso de Mockus con el poder de los símbolos y de las ideas quedó expresado en su definición de la campaña: No p’s, no propaganda, no política, no partido y no promesas” (Silva, 2009, p. 44).

Al respecto, el trabajo de grado “Análisis de la filosofía simbólica mockusiana como propuesta pedagógica para una nueva forma de hacer política en el contexto colombiano”, de la politóloga Mónica Delgado Uribe (2007), dedica un apartado a los aspectos simbólicos.

El alcalde electo representaba, ante todo, un gobierno distinto. Como candidato independiente implicó un cambio respecto a la política tradicional, su experiencia en el sector educativo lo distanciaba de los partidos convencionales y los ciudadanos se adscribieron a su enfoque educativo. En palabras de José Luis Villaveces (2010), Exsecretario de Educación, en las circunstancias de Bogotá ya referenciadas, la propuesta de Mockus y su equipo, tuvo las condiciones suficientes para postular una Administración Pública atípica en Colombia:

Se necesitaba alguien con ciertas características que en ese caso se reunieron. Que creyera en eso y que lo entendiera. La racionalidad y la formación. Yo creo que una cosa buenísima que tuvo Bogotá en ese momento es gente con unos muy buenos niveles educativos en la Administración, Antanas, los secretarios y los directores de los Institutos; profesores universitarios que de pronto nos metimos en eso, logramos un

buen diálogo con los que eran administradores de carrera cuando tenían buenos niveles educativos, y cuando ellos no los tenían, entonces se fueron. De manera que el grupo quedó muy selecto y eso sí le dio mucha fuerza. (Comunicación personal, 30 de septiembre de 2010).

De allí que, Carmenza Saldías (2010), Secretaria de Hacienda de la administración 1995-1997, en la entrevista en profundidad destaque:

Creo que nosotros le recuperamos mucha dignidad a la administración pública, era la primera vez que era un mundo de maestros, de profesores ahí, entonces como no teníamos vínculos con nadie, ni con el poder económico, ni político, no le debíamos nada a nadie. La forma de actuar fue maravillosa, eso era fascinante: no tenerle que deber nada a nadie, no tenerle que rendir cuentas a ninguno de los poderes tradicionales. Poder hacer rendiciones de cuentas, encuentros con los ciudadanos y todo bastante transparente. (Comunicación personal, 28 de septiembre de 2010).

Por tanto, la alcaldía de Mockus enfatizó la función pedagógica del Estado para la formación de ciudadanos responsables y tolerantes, que actuaran con plena conciencia sobre la base de sus deberes y derechos, corresponsabilidad, ayuda mutua, capital social y convivencia pacífica sin limitarse exclusivamente a las instituciones de educación formal. A este propósito, [Mockus \(2010\)](#) señala el tipo de Administración Pública que concibieron:

La administración pública la concibo como una administración de recursos sagrados, es decir, lo que lleva el sello del estado debería ser particularmente excelente, transparente, tener también no sólo eficacia y eficiencia en lo específico, sino, también, saldo pedagógico (...) Yo diría que fue una administración rigurosa en educarnos todos, en el respeto estricto a la norma legal. Entonces, por ejemplo, nos leímos las atribuciones nuestras, las atribuciones del concejo de la ciudad, en talleres de 5 o 6 horas rigurosamente para que quedara todo absolutamente claro, pero también tuvimos que hacer mucho por aumentar la capacidad de planeación, incluso de redacción de objetivos, estrategias y todavía digamos, uno en los materiales encuentra algunos usos no técnicos. O sea, las metas de “Cultura Ciudadana” son más bien como objetivos específicos, y metas como tales no se fijan, en parte, porque no era un tema medido a la fecha. (Comunicación personal, 29 de septiembre de 2010).

Mockus afirma sobre ello: “Cuando todo encuentro, toda interacción humana, así como toda forma de ocupación se rijan por una regla muy simple —maximizar el saldo pedagógico—, maestro pleno y ciudadano a cabalidad coincidirán. Un criterio vital, aplicable ya, para juzgar nuestros encuentros o interacciones puede ser, cuánto aprendemos de ellos. Si al menos alguno de los participantes aprende, hay saldo pedagógico positivo” (1997).

Así mismo, con base en su experiencia académica, adoptó una agenda pedagógica explícita para la administración pública de la Ciudad. Desarrolló una propuesta apostando por una visión futura y un Plan de Desarrollo que centraba la acción gubernamental en seis campos: cultura ciudadana, medio ambiente, espacio público, progreso social, productividad

urbana y legitimidad institucional. A este Plan de Desarrollo de Bogotá, cuyo eje central sería el programa de “Cultura ciudadana”, se lo denominó “Formar Ciudad”. Así, el programa se propuso dos objetivos centrales: a) aumentar el cumplimiento de las normas, propiciando el cambio de comportamientos que riñen con la convivencia; b) aumentar la capacidad de concertación y solución pacífica de conflictos y la comunicación entre los ciudadanos.

En ese orden de ideas, detrás de la propuesta política de “Cultura Ciudadana” estaba la hipótesis del teórico Mockus, según la cual los comportamientos violentos y la laxitud o indiferencia frente a los comportamientos ilegales se explican, en parte, por el divorcio entre los tres sistemas reguladores del comportamiento humano: la ley, la moral y la cultura. En los artículos “Anfibios Culturales y Divorcio entre Ley, Moral y Cultura (1994)” y “Convivencia como Armonización de Ley, Moral y Cultura de Perspectivas” (2002), explica que los seres humanos no solo se gobiernan por leyes, sino, también por principios morales, por reglas propias, por autorregulación personal, por reglas culturales, por mutuo reconocimiento o mutua censura por parte de los diferentes grupos a los que pertenecen y por el conjunto de la sociedad. Si bien los escritos de Mockus no son exclusivamente sobre el problema de la administración pública de Bogotá y reflexionan, en primera instancia, sobre la formación de ciudadanía desde su rol como docente y exrector de la Universidad Nacional; donde materializó tales postulados fue en la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 y, por lo tanto, permiten entender la concepción de administración pública y pedagogía sobre la que este escrito reflexiona.

Acciones, logros y obstáculos en torno a la administración mockusiana

En 1997 cuando terminó el periodo de dicha Administración, las acciones impulsadas durante los tres años de gobierno permitieron reducir y mejorar las cifras anteriormente expuestas. Los homicidios por cada 100.000 habitantes se redujeron a 51 por debajo de la tasa nacional que estuvo en 64 y en accidentes de tránsito la tasa de muertes por cada 100.000 bajó ostensiblemente de 25 a 20. Hechos que se lograron con el desarme legal y el desarme voluntario (esta última acción derivó en 2200 armas de fuego entregadas), y mediante el control del horario del expendio de alcohol. Para ello la administración implementó la recordada “Ley zanahoria”, que restringía el horario a los expendios de licor hasta la 1:00 a.m. Ley que continuó vigente en Bogotá hasta el año 2014 y fue adoptada en distintos momentos y en versiones similares por otras ciudades.

También se redujo en más de dos tercios el número de niños lesionados con pólvora por la prohibición de fabricarla, venderla y usarla⁷. En otras palabras, la reducción en los indicadores de violencia fue notable⁸.

A dichos resultados se llegó no solo a través de medidas autoritarias que la alcaldía puso en funcionamiento, sino, también, por medio de prácticas pedagógicas -apoyadas por campañas publicitarias- como las siguientes: durante tres meses, 400 jóvenes personificados como mimos educaron a los bogotanos en el respeto a las señales de tránsito, enseñándoles qué acciones no se debían hacer en las 19 localidades urbanas de la ciudad. De manera que se formó a los bogotanos desde el reconocimiento o rechazo social, a través de la “Cultura Ciudadana”, para que ellos mismos se transformaran en jueces de sus vecinos infractores.

Otro ejemplo fueron las tarjetas de regulación ciudadana, utilizadas para propiciar la mutua regulación en las calles a través de la aprobación de comportamientos adecuados o solidarios, y la reprobación de comportamientos inadecuados.

Una acción pedagógica que funcionó con resultados bastantes significativos fue la del ahorro voluntario de agua en respuesta a una escasez que duró más de tres meses en el Distrito Capital, y que alcanzó un 14% dejando un ahorro remanente inicial del 4%. La invitación a reducir el consumo de agua y evitar el racionamiento obligatorio fue promovida desde la administración en todas sus dependencias, empezando por el mismo alcalde quien transmitía mensajes pedagógicos cada vez que se dirigía a la comunidad. No obstante, los resultados positivos en el ahorro de agua, se deben en gran parte a la intervención de la Secretaría de Educación dirigida por Jose Luis Villaveces (2010); quien expresa:

Me tocó el corazón lo que se logró porque Bogotá estaba en una situación sumamente complicada, el tema del agua era terrible, el tema de la represa de San Rafael era complicadísimo. De verdad Bogotá necesitaba algún tipo de esfuerzo y lo que hicimos en la Secretaría de Educación fue buscar la manera de colaborar con eso y funcionó bastante bien. Yo creo que de las cosas más bonitas fue esa. Se actuó pensando que los estudiantes, los niños, podían ser excelentes guardianes del consumo de agua y entonces se hizo el trabajo de enseñarles a leer los contadores de agua y a que hicieran estadísticas del consumo en sus casas para tratar de bajarlas. Entonces, empezamos a recoger datos de que “en mi casa veníamos gastando el agua así y ahora así”, y se fue reduciendo el consumo. Se daban cuenta que algunas de las instrucciones dadas, por ejemplo, las que tienen que ver con cortar el tiempo en la ducha o descargar menos el agua de la cisterna podían contribuir más y se dedicaron a hacerlo. También hubo concursos en algunos colegios, en los que decían “en mi casa ya logramos bajar tantos metros cúbicos frente a la semana pasada” y los lunes se reunían y daban los datos. Era difícil comprobar si todos eran reales o no, pero en todo caso, lo que sí sé es que un padre o una madre de familia que tiene a su hijo ahí llevándole unas cuentas, se siente presionado y controla el consumo. Y, efectivamente, cuando se fueron viendo las cifras de ahorro de agua lo que logró Bogotá en esos días, sin duda, es que las que se reportaban en los colegios eran un componente importantísimo de eso. (Comunicación personal, 30 de septiembre de 2010).

Años atrás, en tono lúdico y pedagógico, cuando Mockus era Rector de la Universidad Nacional, usó una espada rosada de plástico que llevó a la casa de Nariño para acordar la presentación de la Ley Orgánica de la Universidad ante el Congreso y defender su postura. En la alcaldía recobró la espada para nombrar a “Los Caballeros de la Cebra”, un programa que inició con un grupo de taxistas que recibían su investidura y el diploma que los acreditaba bajo dicha distinción, por asumir el compromiso de la “Cultura Ciudadana” como servidores públicos y por acatar normas tan sencillas como saludar, ser cordial, no regatear precios, no frenar sobre las cebras de los peatones, devolver el dinero restante y llevar al pasajero a donde lo requiera. Un programa que fue creciendo en la medida que los ciudadanos recomendaban al taxista para ser nombrado caballero por cumplir con las condiciones exigidas, véase el registro de la noticia “Taxistas con título de caballeros... de la cebra” (*El Tiempo*, 1996).. A propósito, Saldías (2010) comentó:

Recuerdo que se realizó un evento con alrededor de dieciocho mil taxistas en el estadio, al que iba el taxista y su familia. Los taxistas recibían una 'cebrita' de plástico que ponían en su espejo retrovisor para que los identificaran. Ese programa transformó a los taxistas de esta ciudad, ese fue un programa bellísimo. Lo que Mockus estaba diciendo a los taxistas es lo mismo que les comunicaba a los funcionarios públicos. Que la tarea era igual, o sea, los funcionarios tenían que creerse el cuento de que estaban transformándose también ellos, que la administración iba a ser mejor porque ellos eran mejores, y que ellos como servidores públicos se debían al ciudadano y no a nadie más, ese era el foco de la tarea que se hizo. (Comunicación personal, 30 de septiembre de 2010).

Resta anotar que, estas disposiciones realizadas por la alcaldía de Mockus, pudieron darse tras resolver obstáculos legales y logísticos que hacían difícil el ejercicio de autoridad y el acento pedagógico en cada una de las acciones. Respecto al tipo de escollos enfrentados con el programa "Formar Ciudad", Paul Bromberg (2010), afirma:

El Concejo le tenía miedo al programa y por supuesto le apostaba al fracaso, entonces, puso una norma en el presupuesto que decía que las acciones de "Cultura Ciudadana" tendrían que ser consultadas con ellos: cada acción antes de la aprobación de ramos presupuestales. El Concejo insistió en poner ese artículo y esa fue una de las razones, quizás la más importante, por la cual Antanas finalmente no aceptó y rechazó el Proyecto de Acuerdo que presentó el Concejo del Plan de Desarrollo, y lo aprobó por decreto [El programa de "Cultura Ciudadana"]. Ese era uno de los temas más álgidos, que no iba a someter el programa a dizque detalle por detalle porque además no estaba dentro las normas presupuestales generales, que la Administración coadministrara con el Concejo el tema, entonces, eso simplemente no se aceptó. (Comunicación personal, 28 de septiembre de 2010).

Por otra parte, es relevante destacar que existió un acompañamiento permanente de los medios a las acciones pedagógicas a través de las noticias y en parte como resultado de ello, la ciudadanía tenía la percepción que la administración estaba actuando y generando cambios palpables. De hecho, según Bromberg, el problema de la "Cultura Ciudadana" no reside en las actitudes, sino, en la percepción colectiva de los ciudadanos sobre el ejercicio de la autoridad en la administración pública. Al respecto, el entrevistado (2010) indica:

¿Cuál es la razón por la cual una actitud favorable a cierto conjunto de reglas no se manifiesta en el comportamiento colectivo? y parte del asunto es: porque la autoridad no produce respeto, porque a la autoridad no le importa. A la gente le gustaría que la misma gente ejerciera la autoridad.... Mientras uno crea que a la autoridad no le importa [el cumplimiento de la ley], al ciudadano tampoco.... ¡Que la autoridad se lo crea!, incluso si el gobernante aplica modelos autoritarios, puede que corra el riesgo de ser muy bruto, pero aun aplicando modelos autoritarios ¡eso funciona para que los ciudadanos se den cuenta que a las autoridades sí les importa! Si no les importa, se los comen vivos todos. Y esa es la razón, eso es todo lo que hay que hacer, esa es la pedagogía ciudadana. (Comunicación personal, 28 de septiembre de 2010).

Así mismo, para el tipo de administración pública que concebían desde la alcaldía, el tema de la cultura tributaria fue vital para la viabilidad de cada una de las propuestas inscritas en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”. Mockus repetía constantemente la premisa de “Recursos Públicos, Recursos Sagrados” para resaltar la importancia y el respeto profundo por el buen uso de estos. Pero tener acceso a estos para la Administración en cabeza de la Secretaría de Hacienda fue una labor dificultosa en tanto que:

El espacio fiscal se lo copa toda la nación y no deja espacio para nadie. Cuando los municipios quieren poner sus impuestos, la nación ya ha puesto tantos que no pueden poner más carga tributaria. Y aparecen datos como que en Bogotá cada ciudadano paga alrededor de 24 pesos con 50 centavos de impuestos. Así, de cada 100 pesos que se produce en la economía de Bogotá, se pagan 24.5 pesos de impuestos que se distribuyen en: 20 pesos para la nación, 4 pesos para Bogotá y 40 o 50 centavos para el departamento. Pero todo el mundo dice que los impuestos de Bogotá son muy altos cuando en realidad son los nacionales. Es decir, es el 4 por mil, el impuesto de renta, son las retenciones, es el impuesto al patrimonio, son 14 reformas tributarias las que acaparan principalmente la carga tributaria. Bogotá no cobra más de lo que debe cobrar, es más, parte de lo que debería cobrar no lo cobra porque la nación ocupa su espacio, entonces creo que ahí hubo problemas serios. (C. Saldías, Comunicación personal, 29 de septiembre de 2010).

En suma, teniendo en cuenta los escenarios en los que se centró el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, se reconoce en el direccionamiento de la alcaldía, la eficacia en la orientación de las acciones apoyadas por cada una de las secretarías mencionadas y sobre todo por el Instituto de Cultura y Turismo, en cabeza de funcionarios que, como se ha expresado, concibieron una administración pública singular y una idea de pedagogía fortalecida en los símbolos, la cultura tributaria y los acercamientos lúdicos acompañados por la autoridad.

Conclusiones

Se han enunciado hasta aquí las condiciones que permitieron la concepción de administración pública y pedagogía de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997, se indagó en las premisas que guiaron la labor de quienes dirigían la alcaldía, se identificaron cuáles fueron las principales dificultades del contexto de la ciudad y se señalaron prácticas pedagógicas que marcaron el estilo de dicha administración pública. En ese orden de ideas, se respondió a la pregunta sobre: ¿Qué concepción de administración pública y pedagogía de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 incidió en la formación de ciudadanía?, la cual se sintetiza a continuación, dando cuenta de algunos de los resultados de la investigación.

El estado caótico de la ciudad en los años previos a la alcaldía objeto de estudio generó las condiciones para que la ciudadanía bogotana demandara una administración diferente y encontró en Mockus como candidato independiente, un sujeto que representaba un cambio para la ciudad. Su discurso basado en la transparencia, el apego a la ley y la búsqueda por transformar los hábitos de los bogotanos de acuerdo a los postulados de la “Cultura Ciudadana”, y, por tanto, la armonización entre ley, moral y cultura, le dieron la credibilidad para que las personas se sumaran a sus ideas y acogieran las propuestas de la Administración, incluso, de forma voluntaria.

En efecto, llegar al punto en que los ciudadanos quisieran aportar voluntariamente por el bien común fue uno de los principales ideales en la concepción de administración pública y pedagogía de los dirigentes del periodo. Un objetivo que lograron cumplir en algunas de las propuestas que surgieron y que consolidó el vínculo con la ciudadanía.

Respecto a las premisas que encabezaban quienes dirigían la alcaldía, si bien se encuentran como frecuentes, postulados asociados al componente lúdico y artístico para ejercer formas de comunicación expresivas, que impregnaran la vida de los ciudadanos; la consolidación del imaginario colectivo en torno al interés de la Administración, de proteger a sus ciudadanos y estimular el cambio de la ciudad, fue determinante para movilizar los comportamientos individuales.

De hecho, la comunicación intensificada con los ciudadanos, estimulando el respeto y el uso adecuado de argumentos para obtener la confianza de la gente, fue el medio para potenciar los valores y hábitos, de acuerdo con los principios de “Cultura Ciudadana” y la generación de sentidos compartidos por los mismos.

Cabe señalar que, en la concepción de Administración Pública y Pedagogía, el mensaje de “Cultura Ciudadana” para hacerse más sólido y duradero, debió ser reconstruido y reforzado sistemáticamente en las Administraciones posteriores, de modo que no se limitara a la simple enunciación del término cultura ciudadana, sino, a una verdadera apropiación por parte de los bogotanos.

En cuanto a las dificultades evidenciadas en la investigación, las principales se centraron en las diferencias entre la alcaldía y su contraparte, el Concejo, con los intereses económicos, políticos y sociales que defendían las diferentes bancadas; pero, también lo fue la pugna permanente por los recursos entre la ciudad y el gobierno nacional provenientes de los impuestos. El énfasis promovido para que las personas comprendieran la importancia del pago de impuestos, en el desarrollo y posteriores cambios en calidad de vida, servicios e infraestructura, aportó significativamente en la transformación de la ciudad.

Finalmente, es posible afirmar que la concepción de administración pública y pedagogía sobre la que trabajaron Mockus y su equipo se asemeja a la idea de orden social de la que se vale [Mauricio García Villegas \(2017\)](#) para explicar el actual complejo contexto sociopolítico colombiano:

Lo digo de manera sintética: el orden social está vinculado tanto con la calidad de las instituciones (de las autoridades) como con la calidad del sentido ético de la vida en sociedad; con el orden democrático y con la cultura del respeto entre ciudadanos. Ambas cosas (desde el Estado hacia la sociedad y desde la sociedad hacia el Estado) se retroalimentan y se refuerzan mutuamente (p. 27).

En ese sentido, la concepción de administración pública y pedagogía analizada a lo largo de este trabajo implicó políticas públicas construidas y pensadas para ser promovidas pedagógicamente; pero, al mismo tiempo, exigió que la pedagogía que hizo la Administración, fuera orientada por el sentido de la ley para no ir en contravía del bienestar general y de la libertad de los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Ceballos, M., & Martin, G. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995–2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw- Hill.
- Delgado Uribe, M. (2007). *Análisis de la filosofía simbólica Mockusiana como propuesta pedagógica para una nueva forma de hacer política en el contexto colombiano*. (Trabajo de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá.
- Durkheim, E. (1999). *Educación y Sociología*. Barcelona: Altaya.
- El Tiempo. (30 de Octubre de 1992). *Lanzan Bogotá, Ciudad Educadora*. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-232654>
- El Tiempo. (16 de junio de 1994). *En Bogotá, la peor Violencia*. Obtenido de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-151677>
- El Tiempo. (15 de Julio de 1996). *Taxistas con título de caballeros... de la cebra*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-434055>.
- El Tiempo. (14 de Agosto de 2003). *Resistencia al atajismo propone Mockus*. Obtenido de El Tiempo: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1015986>
- Eslava Rincón, J. I., Gómez Eslava, G., Santana Paipilla, A., Torres Quintero, A. P., Vargas, S. C., & Sepúlveda, R. (2012). *Informe Marco Conceptual Cultura de la Legalidad y la Integridad*. Bogotá. Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/1624B-12%20%20Producto%202_20Marco%20Conceptual.pdf
- García Villegas, M. (2017). *El Orden de la Libertad*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory*. Chicago: Aldine.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (Vol. 2). Madrid: Taurus.
- Harmon, M., & Mayer, R. (1986). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Boston: Little Brown and Company.
- Jurado, J. C. (2009). Ciudad educadora: aproximaciones conceptuales y contextuales. *Conversaciones pedagógicas*(29), 127-142. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173514130009>
- Mockus, A. (1994). Anfibios Culturales y Divorcio entre Ley, Moral y Cultura. *Análisis Político*(21), 37-48.
- Mockus, A. (1995). *Lugar de la pedagogía en las universidades*. Documentos de la Reforma Académica. Bogotá: Universidad Nacional. Vicerrectoría.
- Mockus, A. (1997). *Educación y Ciudad*. Bogotá: IDEP.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32(1). Obtenido de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/archive/Publications/Prospects/ProspectsPdf/121s/121smock.pdf
- Mockus, A. (23 de mayo de 2010). Legalidad Democrática un salto a la esperanza. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3977837>
- Mockus, A., García, M., Sánchez, E., Rodríguez, V., Melo, J. O., Castro, C., . . . Guzman, F. (2009). *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. Bogotá: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel, Corporvisionarios.
- Platón. (1983). *Leyes*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Saldarriaga Roa, A., Rivedeneira Velásquez, R., & Jaramillo, S. (1998). *Bogotá a través de las imágenes y las palabras*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Observatorio de Cultura Urbana.
- Silva, A. (2009). *Bogotá: de la construcción al deterioro, 1995-2007*. Bogotá: Univerisdad del Rosario.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1994). Grounded theory methodology: An overview. En N. K. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (págs. 273-285). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thompson, A. G. (1992). *Teachers' beliefs and conceptions: A synthesis of the research*. Nueva York,: Macmillan Publishing.
- Tognato, C. (2017). *Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus*. (Miami and Boston): Art Life Lab, LLC.

Villa Martínez, M. I., & Moncada Cardona, R. (1998). *Ciudad Educadora Estado del arte en Colombia*. Bogotá: Corporación Región. Proyecto La Educación un Propósito Nacional.

Notas al final

- 1 Antanas Mockus es filósofo, matemático, académico, exrector de la Universidad Nacional, y ha sido elegido dos veces Alcalde de la Ciudad de Bogotá.
- 2 Homenaje que, además, contó con la publicación del libro *Cultural Agents Reloaded: The Legacy of Antanas Mockus*, del sociólogo italiano Carlos Tognato (2017).
- 3 Físico de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Historia y Filosofía de la Universidad de British Columbia. Profesor del Departamento de Física de la Universidad Nacional, ha sido director del Instituto de Estudios Urbanos de la misma universidad y autor de numerosas publicaciones. Mockus renunció a su último año de gobierno en su primera alcaldía para presentarse como candidato a la presidencia de Colombia. Ante su retiro, Paul Bromberg fue nombrado Alcalde de Bogotá entre 1997-1998, el año restante de la primera alcaldía de Mockus.
- 4 Doctora en Desarrollo Económico y Sociología Rural de la Universidad de Wisconsin, master en Economía de la Universidad de Stanford y psicóloga de la Universidad de Boston. Analista política y columnista.
- 5 Químico de la Universidad Nacional, especialista en Química Cuántica en la Universidad de Uppsala, maestría en físico-química molecular de la Universidad Católica de Lovaina y Doctor en Ciencias de la misma universidad. Además de especialista en metodología de la investigación experimental en la Universidad de Aux-Marsella de Francia, fue subdirector de Colciencias, director del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, y autor de decenas de artículos y libros.
- 6 Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de Los Andes, ha sido también Secretaria de Planeación y Consejera para temas de Región y Competitividad de la Alcaldía de Bogotá, así como Secretaria de Planeación de Manizales.
- 7 Para más información sobre los resultados que en este apartado se comparten, se puede consultar el libro *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas* (Mockus, y otros, 2009).
- 8 Como se mencionó previamente la investigación de Miguel Ceballos y Gerard Martin (2004), evidencia el esfuerzo por reducir la violencia de la Alcaldía de Bogotá 1995-1997 a partir de las políticas de seguridad ciudadana, en consonancia con la normativa y planes de desarrollo. Una descripción sobre el contexto de la ciudad que da cuenta de la gestión en seguridad y demuestra la presencia de la autoridad para el acompañamiento de acciones pedagógicas.