



INNOVATIONS FOR SUCCESSFUL SOCIETIES

GENERAR Y CONSOLIDAR UNA VUELTA DE PÁGINA: GOBERNABILIDAD EN BOGOTÁ, 1992–2003

SINOPSIS

La otrora ciudad imponente, hacia fines de los años '80 Bogotá se encontraba al borde de la ruina. El gobierno distrital se caracterizaba por la corrupción y el mal funcionamiento, y la capital colombiana frecuentemente se ganaba un lugar en el ranking mundial de los peores lugares para vivir. En 1986, el antiguo alcalde de la capital y por ese entonces presidente Virgilio Barco se lamentó, "De la ciudad vibrante que yo goberné, hoy sólo queda una anarquía urbana, un caos tremendo, un desorden inmenso, un desastre colosal." Sin embargo, a partir de 1992 Bogotá tuvo la suerte de tener una serie de alcaldes que consiguieron pasar la página en la historia de la ciudad. El primero de aquellos alcaldes, Jaime Castro (1992-94), luchó para establecer la infraestructura financiera y política que le otorgaría a la Alcaldía el poder para funcionar como un núcleo de reforma. El sucesor de Castro, Antanas Mockus (1995-97 y 2001-03), siguió construyendo sobre los cimientos legados por su predecesor, y así consolidó victorias a pesar de la oposición profundamente arraigada del Concejo de la Ciudad, trayendo beneficios tangibles para la población en la forma de mejoras en la prestación de servicios públicos. Al llegar el año 2002, las Naciones Unidas habían seleccionado a Bogotá como una ciudad modelo a ser emulada a través de Latinoamérica, y para comienzos del año 2010, Mockus había surgido como un candidato formidable a la presidencia colombiana.

Matthew Devlin y Sebastian Chaskel redactaron este estudio práctico basado en entrevistas que se llevaron a cabo en Colombia, en octubre y noviembre del 2009. El caso fue publicado en diciembre del 2010. Melina Meneguín-Layerenza tradujo este estudio en febrero de 2013.

INTRODUCCIÓN

Ubicada en una meseta en la cima de los Andes, Bogotá se encuentra a una elevación de 2.600 metros sobre el nivel del mar o, como sus habitantes suelen decir, "2.600 metros más cerca de las estrellas." El área metropolitana abarca casi 9 millones de personas, convirtiendo a Bogotá en la ciudad más grande del país por lejos, y en el hogar de uno de cada cinco

ciudadanos colombianos. Así, la ciudad es la capital política, económica e industrial de Colombia.

Cuando los alcaldes reformistas Jaime Castro (1992-94) y Antanas Mockus (1995-97 y 2001-03) asumieron sus cargos, sólo podía decirse del presidente mismo que aquel gozaba de un perfil público más alto.

No obstante, Castro y Mockus heredaron

una historia difícil. Una combinación de crecimiento poblacional robusto y crimen violento había abrumado los recursos limitados del distrito en los '70 y '80. Aunque la capital se había salvado de las manifestaciones más extremas de la violencia ligada al narcotráfico que habían devastado a otras ciudades colombianas como Medellín y Cali, la corrupción generalizada había aniquilado las instituciones gubernamentales locales de todas formas. Castro recordó, "Entré a la Alcaldía en junio de 1992. En ese momento la ciudad, en tanto entidad pública, había colapsado. No tenía futuro. No era ni gobernable ni administrable."

Un punto de inflexión llegó en 1991, cuando se convocó una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva constitución en Colombia. Uno de los delegados era Castro, un antiguo peso pesado de la política, afiliado a uno de los dos partidos principales del país. Décadas de servicio en gabinetes nacionales y en el Senado de la República habían dotado a este abogado constitucional de 53 años con conocimiento de primera mano del mal funcionamiento de la capital, por lo que se convirtió en campeón de la causa de Bogotá ante la Asamblea.

Castro logró que se incluyera un artículo en la nueva Constitución que requería que el próximo alcalde de Bogotá redactara una "Ley Orgánica" que reconstituiría la estructura administrativa de la ciudad. En este carácter, el documento derivaría su autoridad de la constitución nacional misma, y su promulgación sería vía decreto presidencial. Por consiguiente, toda reforma que el alcalde eligiera incluir en la ley podría dispensar de la ratificación del Concejo Distrital. De hecho, Castro se ganó así una oportunidad única para rediseñar el funcionamiento del gobierno de la capital.

Convencido de ser el candidato idóneo para redactar la ley y para poner la reforma en marcha, Castro se postuló a la Alcaldía de Bogotá, vinculando su campaña con su

altamente visible labor en la Asamblea Constituyente. En cuanto comenzó su mandato de tres años en 1992, se dispuso a preparar el texto de la ley que fortaleció las finanzas de la ciudad y le otorgó al alcalde nuevos poderes para hacer frente a sus oponentes en el gobierno de la ciudad.

Mockus más adelante se basó en este legado para obtener un éxito poco esperado. Un antiguo rector de la Universidad Nacional de Colombia que no contaba con experiencia política previa, Mockus fue tal vez el ejemplo de más alto perfil dentro de la ola de políticos poco ortodoxos que surgieron como alternativas al sistema y ganaron decisivamente en las elecciones a mediados de los '90. Como educador, Mockus una vez se bajó sus pantalones para atraer la atención de un auditorio lleno de estudiantes, y blandió una espada de juguete en defensa del presupuesto universitario frente al Congreso de la República.

Excentricidades aparte, Mockus dedicó gran parte de su primer mandato a la consolidación de los nuevos poderes de la Alcaldía, haciendo frente a un Concejo Distrital dominado por intereses particulares. Dado que la Constitución de 1991 prohíbe mandatos consecutivos, Mockus no se postuló a la reelección. Su sucesor Enrique Peñalosa se concentró en la renovación del sistema de transporte público de la ciudad durante su mandato de 1998 a 2000. Mockus regresó en el año 2001 para un segundo mandato, durante el cual declaró que mejoras en la gestión de servicios públicos serían su iniciativa principal.

EL DESAFÍO

Los alcaldes de Bogotá enfrentaron tres desafíos principales durante este período. Primero, la ciudad se encontraba en aprietos financieros. En 1992, la deuda de Bogotá era de un total de US\$2.6 mil millones, y el gobierno nacional se rehusaba a continuar sirviendo de respaldo crediticio para la ciudad. Agravando el

problema, la capacidad de la capital para generar ingresos públicos era abismal; en 1993, el bogotano promedio abonaba en impuestos la misma suma que había pagado en la primera parte de los '60. Por tres décadas, la clase política había carecido tanto de la voluntad para subir los impuestos como de la capacidad para recaudarlos.

El segundo desafío a la reforma era el Concejo Distrital. Los concejales de Bogotá se servían de amplias redes de patronazgo para permanecer en el poder, incurriendo en la deuda de patronos que esperaban recobrar sus inversiones a través de contratos preferenciales y salarios gubernamentales. Este tipo de colusión se facilitaba por el estatus legal del Concejo como entidad coejecutiva en relación al alcalde, a través del cual gozaba de control directo sobre recursos humanos y procesos de licitación. En este marco, los concejales no necesitaban presionar a las agencias municipales para que contrataran a sus partidarios: podían simplemente ordenarles que así lo hicieran. Ya que varios concejales eran miembros de juntas directivas en empresas públicas, favorecer a sus partidarios mediante la contratación pública les resultaba relativamente fácil.

Para mayor complicación, el Concejo de Bogotá era un foro extremadamente visible. Varios ex-presidentes habían forjado sus carreras políticas en esa cámara. Con la atención del público y de los medios entrenada sobre ellos, los concejales ambiciosos tenían todos los incentivos para elevar sus perfiles en la medida que les fuera posible. Dada la preferencia mediática por lo sensacional y la controversia, la forma más fácil de atraer la atención era bloquear cualquier iniciativa, y hacerlo de la forma más escandalosa posible.

El tercer desafío que complicaba cualquier tentativa de reforma gubernamental en Bogotá era el deplorable estado de la burocracia estatal. El sistema de patronazgo había inundado la nómina pública con generaciones de funcionarios

poco calificados y carentes de motivación. Distráidos por el dinero que podía obtenerse a través de licitaciones e infraestructura, pocos políticos bogotanos habían dedicado tiempo a los problemas de eficiencia organizacional. Esto había resultado en una burocracia compleja e inasequible que era tanto causa como consecuencia de la corrupción generalizada. El epítome del problema era el principal edificio administrativo de Bogotá, el Centro Administrativo Distrital, un extenso complejo de corredores a lo largo de los cuales los ciudadanos se desplazaban de una oficina a otra bajo la presión de funcionarios que solicitaban sobornos. Los bogotanos se referían a este edificio como "el humillador."

DELINEANDO UNA REPUESTA

Luego de defender con éxito la causa de Bogotá frente a la Asamblea Constituyente en 1991, Castro surgió como el candidato preferido para la Alcaldía en las vísperas de las elecciones de ese año. Según lo recuerda, "La gente decía, 'Finalmente alguien se preocupa por Bogotá: el constituyente Castro.'... Eso, sin lugar a dudas, fue lo que me abrió las puertas." Castro triunfó cómodamente y asumió su cargo en junio de 1992. Dada la prohibición de mandatos consecutivos en la Alcaldía, él sabía que sólo contaría con un período de tres años para hacer que la ciudad diera un giro en su trayectoria.

Desde el comienzo, Castro se planteó dos metas principales para su administración: limitar la influencia del Concejo Distrital, y guiar a Bogotá a una posición financiera sólida. Sin reformas estructurales fundamentales de ese tipo, él estaba convencido de que cualquier paso adelante sería superficial. "La prioridad, sin duda, era devolverle la gobernabilidad a la ciudad y rescatar al distrito de la bancarrota," recordó el antiguo alcalde. La historia de su gestión fue una de metas circunscritas y seleccionadas con cuidado que Castro perseguiría a expensas de casi todo lo demás,

incluyendo su futuro político.

Castro sabía que la ley orgánica, cuya redacción era su deber constitucional, sería la clave del éxito o del fracaso. Gracias a su trabajo preparatorio en la Asamblea Constituyente, Castro tuvo la oportunidad de redactar un estatuto que habría de poner límites a la influencia y el poder del Concejo Distrital. El proceso de composición del texto de la ley reveló mucho acerca del carácter del antiguo alcalde, así como de los recursos limitados que tenía a su disposición.

Castro no designó ningún panel de expertos ni contrató los servicios de una consultoría. "Desde el primer día en que entré a la Alcaldía Mayor," dijo Castro, "comencé a tomar notas en pequeñas tarjetas acerca de lo que sería el estatuto, inspirándome en las dificultades que iba encontrando y en mis propias observaciones... [La ley] fue por lo tanto el producto de mi conocimiento teórico del tema y de mi experiencia en el transcurso de un año en la Alcaldía." A fin de año, Castro recopiló sus piezas de papel, se sentó, y redactó el documento que se transformó en ley con el decreto presidencial 1421 de 1993.

Las provisiones de la ley de Castro revolucionaron la forma de trabajo del gobierno de Bogotá. En primer lugar, el estatuto puso fin a la práctica de coadministración a cargo de la Alcaldía y el Concejo Distrital, estableciendo inequívocamente al alcalde como la autoridad ejecutiva, y limitando el rol del Concejo a la promulgación de normas y a la supervisión. Asimismo, se abolió la práctica de larga data que involucraba a los concejales directamente en la gestión de contratos municipales. La ley prohibió que los concejales integraran las juntas directivas de empresas públicas, les denegó la autoridad para elegir miembros de dichas juntas, y los excluyó del proceso de licitaciones de la ciudad. En adelante, el alcalde actuó como el único ejecutivo, mientras que el rol del Concejo se limitó a la materia legislativa.

La Ley Orgánica dio otro paso hacia el debilitamiento del Concejo al descentralizar Bogotá con la creación de 20 localidades. En cada localidad, un Concejo administrativo local electo en forma popular presentaría una lista de candidatos de la cual el alcalde seleccionaría y nombraría un "alcalde local." La administración central distribuyó entre 10% y 20% del presupuesto total de la capital entre las localidades, que a su vez eran responsables por pequeños proyectos de obras públicas, programas de desarrollo socioeconómico y supervisión de la prestación de servicios públicos. Además de marginar al Concejo del seno del Distrito, Castro simultáneamente diluyó su influencia sobre inversiones locales.

La ley también cambió varias de las regulaciones impositivas de Bogotá, resolviendo lagunas legislativas que generaban pérdidas de ingresos públicos. Por ejemplo, Castro se aseguró de que todos los bienes producidos dentro de los límites de la ciudad estuvieran, por primera vez, sujetos al régimen impositivo bogotano sin importar el cómo o dónde de su venta final. El alcalde estipuló que toda actividad comercial era imponible a menos que se demostrara que la misma había tenido lugar fuera de los límites de la capital y donde ya se habían recaudado impuestos.

En lo concerniente al difícil asunto de la recaudación de impuestos sobre la propiedad, Castro limitó sus esfuerzos a la alteración del alcance y la escala de las regulaciones ya existentes. La recaudación de impuestos sobre la propiedad era difícil en Bogotá a causa de la subjetividad involucrada en la valuación de terrenos en una metrópolis sumida en rápida expansión y desarrollo. La nueva ley de Castro se concentró en violaciones impositivas flagrantes, imponiendo cuantiosas multas a quienes declararan tan sólo el 50% o menos del valor real de sus propiedades.

Es destacable que ninguna de estas acciones involucró la imposición de nuevos

impuestos, un proceso sobre el cual el Concejo contaba con poder de veto en su rol legislativo.

La recepción negativa que siguió era inevitable. Los concejales y sus clientes se habían visto superados en asuntos constitucionales en 1991, pero el tema impositivo les resultaba mucho más familiar. Desde un primer momento, los concejales atacaron a Castro por su pasividad frente a los baches que se volvían más profundos en las calles y a la ola de crimen que continuaba sin disminuir en intensidad. Los legisladores lo caricaturizaron como un alcalde soberbio que no hacía nada excepto tomar notas en piezas de papel. Cuando la primera acción concreta de Castro resultó ser una iniciativa de mano dura en lo impositivo, sin logros tangibles que presentar como contrapartida, la opinión pública rápidamente se volvió en su contra.

El secretario de finanzas de Castro le informó que aunque brindaría su apoyo a la reforma del sistema impositivo tras las paredes de la sede de gobierno, lo haría bajo la condición de que Castro lo reemplazara en toda conferencia de prensa y evento público, declarando oficialmente que el nuevo régimen impositivo severo había sido idea del alcalde, y sólo suya. Castro recordó como desde la ventana de su oficina ubicada sobre la Plaza Bolívar —el principal espacio verde de Bogotá— tuvo un sitio privilegiado para observar a las miles de personas que marcharon pidiendo su renuncia. Sin fondos para lanzar una campaña mediática que explicara la necesidad de la reforma, Castro resolvió simplemente ignorar a la oposición y marchar hacia adelante. "El capital político existe para gastarlo," Castro recordó. "A uno lo eligen para gastar ese capital, no para generar más."

Al momento de dejar su cargo a fines de 1994, las reformas de Castro habían dado fruto. Los ingresos totales de Bogotá crecieron en un 77% en términos reales desde 1993 a 1994. Para octubre de 1996, la agencia de calificación

de riesgo crediticio Standard & Poor's le había otorgado a la ciudad una calificación de BBB, indicando una solvencia financiera intermedia.

Sin embargo, la apariencia de Bogotá no había cambiado demasiado desde que Castro asumiera. El cada vez más impopular alcalde había empleado los nuevos ingresos públicos para cubrir deudas en vez de construir infraestructura de alto perfil. El balance de poder entre el Concejo y la Alcaldía se había reajustado, pero ese progreso no se había traducido en cambios observables para el ciudadano común, excepto quizá en una carga impositiva mayor. Demonizado como arrogante y autoritario, Castro se veía a sí mismo como un cruzado solitario en la lucha por reforma estructural invisible. La portada de su autobiografía, *Tres Años de Soledad*, lo muestra a solas mirando desde la ventana de su oficina. Casi 15 años después, aún defiende su estrategia. "Como alcalde, trabajé para mis sucesores," dijo. "Pero yo era consciente de esto. Sabía que era mi responsabilidad y que si no lo hacía, la ciudad se hundiría definitivamente. No podía permitir que la ciudad se desmoronara en mis manos."

MANOS A LA OBRA

Si bien Jaime Castro fue el arquitecto del marco político y fiscal que propulsaría la vuelta de página de Bogotá, la tarea de construir sobre esos cimientos recayó en su sucesor, Antanas Mockus.

En 1994, Mockus se convirtió en el primer alcalde independiente de Bogotá a través de una victoria aplastante en que obtuvo 62.5% de los votos, más de dos veces el voto total que recibió su rival de un partido tradicional. Sin embargo, al momento de su ascensión al cargo en enero de 1995, no había certeza alguna acerca de su capacidad para consolidar las victorias iniciales de su predecesor o para traerle progreso tangible a la escéptica población. En ese momento, Mockus era todavía mejor conocido por su

disposición a bajarse los pantalones en público. Quedaba por verse cómo un intelectual poco convencional podría hacer frente a un Concejo Distrital resuelto a recuperar el poder y la influencia que había perdido durante los años bajo Castro.

Una línea dura hacia el Concejo

Mockus no intimidaba a los concejales; era un novato político con excentricidades que tenían un dejo a debilidad. Los concejales querían oír acerca de licitaciones y cargos oficiales para sus partidarios, no de la convicción del nuevo alcalde acerca de la relevancia de las obras del economista Douglass North y del filósofo Jürgen Habermas para el desarrollo social en la capital.

Mockus reconoció que su relación con el Concejo en los próximos años se vería determinada por los primeros meses. Por tanto, desde el comienzo adoptó una posición rígida, informándole al Concejo que debatiría asuntos en base a sus méritos y que daría por terminada la discusión si se hablaba de negación de puestos o contratos. Cuando un concejal le solicitó trabajo para sus clientes, según Mockus recordó, el alcalde no dijo una sola palabra sino que miró a su colega fijamente "como si hubiera vomitado... Utilicé lenguaje corporal [como si] me preguntara cómo recolectar su vómito de la alfombra... Esa clase de barrera ayuda bastante."

Mockus se rehusó a reunirse con los concejales a menos que aquellos completaran tarjetas especificando el propósito exacto de la cita y los asuntos a discutir. Si un concejal sacaba a colación un asunto que no había sido detallado en la tarjeta, Mockus daba por terminada la conversación y le indicaba que concertara otra cita.

"Si sentía que algo nuevo se pondría sobre la mesa," recordó Mockus, "les decía '¡tienes algún otro asunto, por favor haga una nueva cita y haré tiempo para que nos reunamos esta noche o mañana por la mañana. Pero por favor, me

gusta prepararme para mis reuniones.' Eso era increíblemente efectivo."

Esa táctica le permitía a Mockus mantener sus interacciones enfocadas en las metas estratégicas y lejos de distracciones que pudieran servir para extraer concesiones de su parte. Apegándose a este procedimiento, Mockus se aseguró de que a menos que un concejal quisiera aparecer oficialmente como culpable de solicitar favores a puertas cerradas, toda interacción sería abierta y transparente. Como resultado, Mockus comentó, el Concejo aprendió a "nunca pedir o esperar obtener en privado lo que no podrían pedir o esperar obtener en público."

El primer mandato de Mockus se caracterizó por una fiera confrontación con el Concejo, y su gabinete logró llevar a cabo su tarea al concentrarse en asuntos que no concernían al Concejo. El equipo del alcalde dedicó poco esfuerzo a la búsqueda de un punto medio. No resulta sorprendente, entonces, que esta actitud enfureció y humilló a los concejales, quienes tomaron represalias a través del bloqueo de una larga lista de iniciativas de Mockus: un nuevo código de policía, la capitalización de la empresa telefónica y un importante proyecto de mejora de caminos. El equipo de Mockus terminó su mandato en 1997 habiendo demostrado firmeza frente a las presiones del Concejo, pero sacrificando bastante en el camino.

La ley prohibía que Mockus se postulara para un mandato consecutivo, pero los votantes de Bogotá le abrieron las puertas de la Alcaldía una vez más en el año 2011 bajo la promesa de moderar su postura hacia el Concejo. Su experiencia durante el primer mandato lo había convencido de que la confrontación directa con el Concejo no conduciría a mucho. En cambio, habría de encontrar un punto medio sin comprometer la integridad de su administración.

Mockus comenzó a buscar formas de promover un acercamiento basado en la noción

de encontrar un punto medio. El primer cambio fue rápido y fácil. El alcalde se concentró en alterar la retórica que daba marco a la relación, según recordó, dando instrucciones a su equipo de "ser muy diplomáticos, nunca hablar de 'clientelismo,' y de mostrarse muy firmes pero a la vez muy, muy cordiales... Sin desprecio." Percatándose de que lograr un acercamiento con el Concejo podía convertirse en complacencia. Mockus balanceó su nuevo enfoque con una directiva que prohibía reuniones privadas entre concejales y empleados públicos, temiendo que el Concejo intenté corromper su administración empezando por el segundo y tercer escalón de la jerarquía. Aunque en ciertos momentos fue difícil hacer cumplir esta regla, Mockus afirmó que su política había sido efectiva.

Esta novedosa disposición a buscar un punto medio fue puesta a prueba cuando un proyecto de mejoras de caminos requirió la aprobación del Concejo. Designada por Mockus para dirigir el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, Isabel Patiño fue puesta a cargo de presentar el asunto para la consideración del Concejo. La antigua directora recordó la experiencia con nitidez.

"Uno entra al Concejo, y es como entrar a un circo, más o menos," dijo. "Uno ve toda clase de personas haciendo cosas extrañas en el auditorio, y uno instala su computadora, pone la presentación en marcha, comienza a hablar y nadie lo escucha. Nadie, nadie. Ni una sola persona. [Los legisladores caminan, comen, almuerzan, llaman a sus amigos, conversan. Así que uno no sabe qué hacer.]"

Eventualmente, Patiño logró descubrir cómo el Concejo funcionaba. "Al final," dijo, alguien se acerca y la toca en el hombro y le dice, 'Venga, venga, amiga. No es así como se hacen las cosas aquí. Usted tiene que sentarse... Vamos a canjear puestos en su institución [a cambio de la aprobación]. Usted tiene un personal de 1200 empleados... Nosotros

necesitamos puestos en su institución... Tengo un sobrino que acaba de llegar de Alemania. Es un ingeniero muy inteligente, y puede servir de supervisor."

Patiño se rehusó terminantemente a ser parte de esa clase de tratos. Regresó cinco veces al Concejo, mejorando sus diapositivas cada vez, siempre sin resultados. Exasperada, discutió la situación con Mockus, y acordaron en acercarse en privado al concejal más famoso por sus manejos corruptos. La directora le propuso un trato: Si el concejal persuadía a sus colegas a aprobar el proyecto sin contratos paralelos o puestos especiales, ella le daría a él el crédito por el éxito del proyecto, públicamente."

"Hágalo con decencia," Patiño recordó decirle al concejal. "Y si lo hace con decencia, y usted juega este papel, usted y yo, en los periódicos, en las noticias, estaremos juntos, y le prometo que dire directamente al micrófono que [usted] lo hizo con decencia." Por si acaso, Patiño también llamó a la esposa de cada concejal la noche antes de que la Cámara votara sobre el impuesto, y les explicó por qué sentía que era necesario y cómo beneficiaría a la ciudad, pidiéndoles que intercedieran ante sus maridos.

El Concejo aprobó la medida, y Patiño apareció en televisión junto al concejal, otorgándole todo el crédito. En palabras de Patiño: "Frente a las cámaras, lo abracé y fue incómodo porque... la imagen de transparencia y [la imagen del concejal] eran precisamente lo opuesto. 'Quiero decirles, quiero decirle a la gente de Bogotá, que [el concejal] lo hizo. El comenzó este proyecto'... No sé si él comprendió qué era que había aprobado. En realidad no me importa. Pero ni un solo puesto y ni un solo contrato fueron canjeados." En contraste, Mockus y su equipo estaban más que dispuestos a intercambiar reconocimiento público.

SUPERANDO OBSTÁCULOS

Más allá de la relación de Mockus con los

concejales, un servicio civil sin reformar se mantendría como un serio obstáculo a la hora de proveer beneficios tangibles al público. En consecuencia, mejorar y optimizar la distribución de servicios públicos se convirtió en una meta principal del segundo mandato.

La idea de Mockus era efectuar lo que denominó una "Revolución Copernicana" en la interacción entre los ciudadanos y el servicio civil. Le confió la dirección de la iniciativa a su secretaria general, Liliana Caballero, cuya posición era análoga a la de un jefe de gabinete. Caballero describió el pilar central como "no tener a los ciudadanos en la órbita del estado mendigando favores, reclamando sus derechos, sino tener a la administración en la órbita del ciudadano, que debería estar en el centro." Educada en derecho, Caballero se había desempeñado como secretaria general de Mockus en la Universidad Nacional. Apasionada con las complejidades de la organización administrativa, la oficial creó la Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano, con su dependencia a cargo de la coordinación.

Caballero lanzó una campaña de Administración Pública Admirable con la meta, según recordó, de "recobrar la confianza ciudadana en las instituciones y en la administración." Pero la campaña inicialmente careció de planeamiento detallado. Reflexionando acerca de las etapas tempranas de la iniciativa, Caballero admitió que sus declaraciones de objetivos fundamentales y planes estratégicos estaban repletos de frases repetidas y jerga sin sentido. Sabía hacia dónde quería ir, pero no exactamente cómo llegar a su destino. Al final, dijo, las reformas avanzaron "a través de ensayo y error—pero con metas bien claras": incrementar la eficiencia e innovación burocrática, reorientar la cultura burocrática, y racionalizar la prestación de servicios.

Capacitación Interna

Caballero comenzó su marcha hacia mayor

eficiencia e innovación dentro del servicio civil bogotano a través de la identificación de quienes tenían contacto directo con el público como parte de sus rutinas diarias, entre los miles de servidores públicos de las 64 secretarías, direcciones y empresas públicas del distrito. Partiendo de ese grupo, la Secretaria creó lo que llamó "equipos transversales," grupos de servidores públicos que, a pesar de desempeñarse en distintas oficinas y bajo distintos títulos, trabajaban sobre problemáticas comunes de servicio al cliente.

Estos equipos, como Caballero recordó, permitieron que sus miembros "identificaran mejores prácticas y las hicieran transversales, aplicándolas en diferentes dependencias. Usted genera espacios para que esta gente se desahogue, y hable el mismo idioma." Caballero pronto expandió su modelo para cubrir especialistas comunes a múltiples entidades gubernamentales como abogados, especialistas en comunicación, gerentes de recursos humanos y contadores.

Caballero empleó equipos transversales no sólo para expandir el alcance universal de las mejores prácticas, sino también para desarrollar capacidad. Convocar a servidores públicos de diferentes departamentos facilitó la identificación de las dependencias que más necesitaban capacitación, y de esa forma se redujeron costos y demoras asociados con una evaluación formal y sistemática de la administración pública.

Los equipos no sólo señalaron cuáles eran las áreas de baja capacitación sino que proveyeron una solución inmediata. Caballero no contaba con los recursos para financiar un programa de capacitación tradicional, así que intentó identificar a los miembros de más alto desempeño en cada equipo, y les encargó que supervisaran el progreso de sus colegas. En algún lugar del vasto servicio civil de Bogotá existía un verdadero experto en cada problemática; los equipos transversales pusieron a estos expertos

en primer plano y les proveyeron un ambiente bien estructurado en el cual podrían asistir a otros. Para quien trabaja con pocos recursos, como Caballero, este método de capacitación gratuito se asemeja a un regalo del cielo. Además, esa capacitación interna no sólo era más barata que la retención de servicios de consultores externos, sino que Caballero halló la metodología mucho más efectiva en comparación. Los servidores públicos de Bogotá conocían tanto los aspectos abstractos y técnicos de cada problemática, como los detalles de la manifestación específica de la problemática en el contexto del gobierno de la ciudad.

Conseguir que los servidores públicos se atrevieran a pensar mas allá de las líneas institucionales no fue fácil. Este fue particularmente el caso en los rangos de más señoría, entre los cuales circulaba la opinión de que los equipos transversales distraían a los empleados de sus responsabilidades habituales. En ese momento, los equipos eran parte de un programa informal y ad hoc. Los responsables de oficina podían rehusarse a permitir que sus subordinados pasaran parte de su jornada con sus equipos, o podían demostrar apoyo a la iniciativa verbalmente pero aun así asignar otras tareas a sus empleados.

El cambio de la cultura fue un proceso gradual, pero Caballero indicó que una idea específica funcionó particularmente bien. A fines del primer año de la reforma, la secretaria hizo que los miles de empleados públicos que asistieron a la fiesta de Navidad de la ciudad vistieran camisas de colores específicos que correspondían a aquella meta estratégica que, entre la media docena planteada por Mockus (incluyendo orden público, finanzas, transparencia, etc.), resultaba más relevante a sus funciones. Por tanto, los servidores públicos pudieron así identificar y llegar a conocer a otros empleados, provenientes de otras instituciones y de diferentes niveles jerárquicos que vestían el mismo color de camisa que ellos. Caballero

señaló que la experiencia promulgó un espíritu de equipo, generalizando en la administración pública, generando además apreciación del potencial de las sinergias inter-institucionales.

Cambiando la cultura burocrática

Un segundo enfoque de las reformas de Caballero fue la reorientación de las formas de interacción entre empleados públicos y ciudadanos, la ventanilla de recepción de la administración. Caballero era profundamente consciente de que en un ambiente como el de Bogotá, "los ciudadanos entienden el mal servicio como equiparable a la falta de transparencia." "Nos ha pasado a todos," dijo Caballero. "Si vamos a una oficina pública, si el proceso se nos hace difícil, si se nos pide más papeleo, asumimos que el servidor público nos está pidiendo alguna clase de soborno." En ese sentido, el bajo nivel en la prestación de servicios contribuyó a la percepción de corrupción en el servicio civil y fomentó la participación de los ciudadanos en la corrupción.

Por consiguiente, era imperativo desarrollar una cultura dentro del servicio civil bogotano que valorara la prestación de servicios tanto como la integridad personal. La tarea fue poco fácil, recordó Caballero: "Dentro de las entidades estatales, solía ser el caso que tener que atender al público era visto como un castigo. ¿Por qué? Porque en un puesto de escritorio normal uno puede tomarse el tiempo para un café, para ir al baño, para llamar a los hijos." Dado que el personal de ventanilla de recepción se seleccionaba en gran parte en base a falta de mérito, Caballero razonó que tendría sentido implementar rotación en vez de capacitar a los servidores asignados a esos puestos. Así, luego de administrar exámenes de personalidad a todo el personal de ventanilla de la administración, aquellos que fueron juzgados poco idóneos para las presiones del trabajo fueron transferidos a otras tareas.

Sin embargo, una cosa era remover gente de

puestos de interacción con el público, pero persuadir a otros a ocupar esos lugares era otra cosa muy distinta, al menos si se esperaba que los elegidos manifestaran algo semejante al entusiasmo. Por ende, el próximo desafío, según Caballero, fue cambiar la cultura de base de la burocracia de Bogotá.

Caballero enfatizó la terminología, razonando que si una persona repite un cierto conjunto de palabras cien veces por día, sería negligente asumir que esas palabras no tendrían un impacto en la forma en que dicha persona ve a su trabajo. Por ejemplo, la secretaria se mostró especialmente en contra de la práctica de llamar a los empleados de la administración pública "funcionarios," un término que implica responsabilidad por una función específica y nada más. En cambio, insistió en que todos los miembros de la gestión hablaran únicamente de "servidores públicos," oficiales cuyo trabajo es servir al público, sea lo que sea que la tarea conlleve en un determinado momento. En una medida análoga, cambió el nombre de la oficina de "Reclamos y Quejas" a oficina de "Reclamos y Soluciones." Caballero creía firmemente que el marco que se le da a una problemática en la burocracia tiene un efecto importante en la probabilidad de éxito al lidiar con ella.

Todo esto, de acuerdo a la visión de Caballero, contribuyó a garantizar "que los servidores públicos comprendieran que el gobierno no se ocupa de "clientes" o "usuarios," términos en boga en esa época, sino de "Ciudadanos con C mayúscula y en negrita." La Secretaria rechazó la terminología de moda que se refería al público como "clientes" porque consideraba que se connotaba un mensaje erróneo. Un cliente puede elegir ir a otra parte para obtener el servicio que busca, y puede retener su pago si la calidad del servicio no cumple con sus expectativas. El público, sin embargo, no tenía la opción de ir a otra parte en busca de la mayoría de los servicios estatales, y ya había pagado por adelantado a través de sus

impuestos. En la misma línea, Caballero envió una nota a todos los servidores públicos con un estimado de su salario por jornada y una simple pregunta: "¿he merecido estar ganando esta suma?"

Implementando Servicios Públicos Accesibles

Caballero también quería encontrar un método para hacer que los servicios públicos fueran más accesibles y transparentes. Comenzando en 1991, el gobierno de Bogotá había establecido Centros de Atención Distrital Especializados (CADEs). Estos edificios combinaban media docena de oficinas de agencias del distrito en un mismo sitio. Aunque se basaban en la razonable idea de consolidación de servicios, el funcionamiento de los CADEs dejaba qué desear. Como Caballero lo describió, "Cuando llegamos, los tiempos de espera ni siquiera se medían... Y la peor parte es que la gente que utilizaba estos servicios eran personas de la clase socioeconómica más baja, y para ir a estos CADEs tenían que perder una jornada de trabajo y generalmente viajar una larga distancia." La ineficiencia del servicio civil afectaba desmedidamente a los ciudadanos más vulnerables de Bogotá; la gente más adinerada pagaba a intermediarios con conexiones para sortear molestias burocráticas.

Caballero inmediatamente expandió la semana laboral y horas de apertura de los CADEs para que la gente no tuviera que perder días de trabajo para llevar a cabo trámites. La secretaria también descubrió que la mayoría de la gente iba a los CADEs a hacer pagos, ya sea por multas de estacionamiento, pagos a empresas de servicio público o impuestos. En consecuencia, se comenzó a construir RapiCADEs, quioscos satélite mucho más pequeños manejados por personal especializado en contar efectivo rápidamente. Los RapiCADEs desempeñaban una función única de recibir pagos del público. Una vez que fue más fácil hacer pagos, las tasas de morosidad se

redujeron visiblemente.

Ya que Bogotá no contaba con los fondos para construir todos los RapiCADEs (pronto hubieron más de 30), Caballero animó a bancos privados a construir y manejar las operaciones de muchos de los quioscos. Permitió que los bancos retuvieran los ingresos hasta un máximo de dos meses, y que conservaran el interés resultante. En poco tiempo, más gente estaba recibiendo una mayor cobertura de sus necesidades más cerca de su casa o de su lugar de trabajo, y con menor pérdida de tiempo. Para el final del mandato de Caballero, el tiempo promedio requerido para pagar una factura se había reducido de hora y media a tan solo cinco minutos.

Mientras que los RapiCADEs ofrecían servicios muy limitados, la otra innovación de Caballero, los SuperCADEs, eran exactamente lo opuesto. Cada SuperCADE funcionaba como un repositorio de servicios gubernamentales, un sistema de ventanilla única comparable a un supermercado que ofrecía cada trámite que la gente de Bogotá pudiera desear. Por primera vez, los SuperCADEs incluían oficiales de instituciones de nivel nacional además de las agencias de Bogotá. Al cobrarles alquiler a las instituciones nacionales, Caballero logró compensar por los costos de operación de las agencias distritales, que ya se beneficiaban al compartir gastos generales de mantenimiento. Para marcar el simbólico quiebre con el pasado, el primer SuperCADE se estableció en el Centro Administrativo Distrital que la gente antes llamaba “el humillador.”

Para fines de 2009, habían seis SuperCADEs en Bogotá, muchos localizados en zonas adyacentes a las estaciones de autobús para proveer acceso fácil y económicamente asequible. El SuperCADE de Suba, en el norte de Bogotá, se construyó como un hangar aeronáutico en donde se encontraban representadas más de 35 entidades municipales y gubernamentales. El pasillo principal era

abierto, bien aireado, bien iluminado y limpio, semejante a un supermercado. No habían oficinas, solamente escritorios dispersos a lo largo de un espacio abierto que permitían la inmediata detección de cualquier manejo ilícito. Dos bancos se ubicaban directamente a la salida del acceso principal y recogían todos los pagos relacionados a la oferta de servicios dentro del SuperCADE. Cualquier empleado o ciudadano que observara una transacción dentro del pasillo sabía que no existía razón legítima alguna para el intercambio de dinero en las ventanillas de servicio. El servicio y el pago eran literalmente acciones separadas, procesos en los cuales los ciudadanos interactuaban con personas diferentes en diferentes lugares físicos.

Un gerente de tiempo completo de la antigua oficina de Caballero estaba a cargo de la operación, ejerciendo como el supervisor de rutina de todos los empleados de los SuperCADEs, sin importar que los trabajadores representaran a instituciones de la ciudad o de la nación. El gerente tenía la autoridad para hacer cumplir normas de horas laborales, vestimenta y política de atención al cliente. Cada mes, el gerente medía el tiempo requerido para prestar cada servicio ofrecido en el SuperCADE y trataba problemas de eficiencia a medida que surgían. Así, un amplio rango de entidades gubernamentales mantenían un nivel alto y uniforme de servicio.

Tanto las instituciones nacionales como distritales deseaban instalar representantes en los SuperCADEs de Caballero, atraídos por la oportunidad de incrementar sus ingresos y reducir costos al consolidar operaciones y compartir gastos generales de mantenimiento. El beneficio más significativo que los ciudadanos recibían a través del sistema era, según Caballero, "en una palabra: respeto."

EVALUANDO RESULTADOS

Diez años después de que Castro asumiera el cargo por primera vez, el gobierno de Bogotá

se había convertido en alguna medida en el polo opuesto a lo que era en 1992. Hubo un cierto elemento fortuito en la oportunidad que se le presentó a Castro para insertar el artículo que dio origen a la Ley Orgánica en la Constitución de 1991. Sin embargo, no hubo nada fácil acerca de la postura que él adoptó en defensa del cambio. Castro utilizó todo su capital político en la defensa del nuevo balance de poder entre la Alcaldía y el Concejo, efectivamente asesinando su carrera política en el proceso. Sin embargo, sus acciones garantizaron que Mockus podría tomar una postura firme frente al Concejo, y más tarde, moderar su antagonismo al encontrarse ya en una posición más fuerte.

Mockus, por su parte, siguió adelante, dedicando gran esfuerzo a la mejora en la gestión de servicios, estableciendo innovadores programas de capacitación interna, y aumentando en gran medida la accesibilidad y transparencia de la burocracia municipal. En palabras de Paul Bromberg, un auxiliar cercano y ocasional alcalde suplente: "Partimos de una idea, un concepto que es falso—que éramos la peor ciudad del planeta—hasta llegar a otra idea, también falsa, de que éramos la mejor. Esto tuvo lugar... gracias a la mejora de los servicios."

De todas formas, resta sin resolver la pregunta de si Castro y Mockus hubieran podido prescindir del antagonismo que caracterizó a su relación con el Concejo. Algunos miembros del gabinete de Mockus lamentaron la cantidad de tiempo y energía que se desperdiciaron en

batallas con el Concejo. Dado el nivel de confrontación de la relación, la administración de Mockus tuvo que limitar sus iniciativas a lo poco costoso, ya que el Concejo no aprobaría incrementos presupuestarios. Varias reformas no fueron institucionalizadas porque el Concejo se rehusó a promulgarlas. Si bien fue por un tema de principios, la confrontación tuvo su precio.

REFLEXIONES

Un análisis final sugiere que Castro y Mockus no lograron todo lo que hubieran podido conseguir. Sin embargo, al medir los hechos contra el precedente de los puntos bajos en el pasado de Bogotá, los cambios alcanzados podrían calificarse de extraordinarios. La forma de trabajo del gobierno en 2004 hubiera sido inimaginable para un bogotano en 1992. La transformación de Bogotá también tuvo implicaciones que se extendieron más allá de las fronteras de la ciudad. El renacimiento de la capital inspiró una ola de gobernabilidad innovadora en toda Colombia, con el destacable caso de Medellín bajo la administración de Sergio Fajardo (véase el memo correspondiente, "Del Miedo a la Esperanza en Colombia: Sergio Fajardo y Medellín, 2004-2007"). Al pasar de paria a paradigma, podría decirse que el giro que dio Bogotá fue revolucionario.



Innovations for Successful Societies hace disponibles sus estudios prácticos y otras publicaciones sin costo, bajo las normas de los Términos de Uso detallados a continuación. El almacén de ISS de Web esta diseñado para servir como un banco de ideas, permitiendo que profesionales y estudiantes evalúen los pros y contras de diferentes estrategias de reforma y comparar los efectos del contexto. ISS invita comentarios de los lectores, incluyendo sugerencias de temas adicionales y preguntas a considerar, correcciones, y como los estudios prácticos están siendo usados: iss@princeton.edu.

Términos de uso

Antes de utilizar materiales disponibles en el sitio Web de Innovations for Successful Societies, los usuarios deben leer y aceptar los términos bajo los cuales brindamos acceso a estos ítems. Los términos constituyen un acuerdo legal entre cualquier persona que desea utilizar la información disponible en www.princeton.edu/successfulsocieties y la Universidad de Princeton.

Al descargar o emplear esta información de otra forma, los usuarios indican que

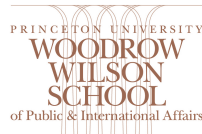
- a. Comprenden que los materiales descargados del sitio Web están protegidos bajo la Ley de Copyright de los Estados Unidos (Título 17, United States Code).
- b. They will use the material only for educational, scholarly, and other noncommercial purposes.
- c. No venderán, transferirán, asignarán, autorizarán, prestarán o transmitirán de otra forma cualquier porción de esta información a terceros (su reproducción o presentación en el sitio Web de un tercero requiere la autorización expresa y escrita del programa de Innovations for Successful Societies de Princeton University o de la Biblioteca de la Universidad de Princeton).
- d. En toda publicación, presentación u otra comunicación que incorpore o de otra forma se base en información de este archivo, se reconocerá que esta información fue obtenida a través del sitio Web de Innovations for Successful Societies. Un formato de cita sugerido se incluye abajo.

[Autor del documento, si se lo menciona], [Título del Documento], Innovations for Successful Societies, Princeton University, obtenido en <http://www.princeton.edu/successfulsocieties> el [fecha de acceso Web]

- e. Comprenden que las citas utilizadas en el estudio de caso reflejan los puntos de vista personales de los entrevistados. Aunque se ha hecho todo esfuerzo para confirmar la fidelidad de la información recolectada, la Universidad de Princeton no garantiza que los materiales disponibles en la red sean precisos, completos, cronológicamente exactos o que posean cualquier otra característica.
- f. Reconocen que el contenido y/o formato del archivo y del sitio Web pueden ser revisados, actualizados o modificados en otra forma de vez en cuando.
- g. Aceptan que el acceso y la utilización del archivo es bajo su propia riesgo. No harán a la Universidad de Princeton responsable por cualquier pérdida o daño resultante del uso de la información contenida en este archivo. La Universidad de Princeton no asume responsabilidad por cualquier error u omisión concerniente al funcionamiento de este archivo.



The Mamdouha S.
Bobst Center
for Peace and
Justice



Innovations for Successful Societies (ISS) es un programa conjunto de la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Públicos e Internacionales y del Centro Bobst para la Paz y la Justicia. La Escuela Woodrow Wilson prepara a sus estudiantes para carreras de servicio público y brinda apoyo a la investigación académica en temas de políticas y gobernanza. La misión del Centro Bobst para la Paz y la Justicia es avanzar las causas de la paz y la justicia a través del entendimiento mutuo y el respeto hacia todas las tradiciones étnicas y creencias religiosas, tanto dentro de los confines de los territorios nacionales como cruzando fronteras.