



INNOVATIONS FOR SUCCESSFUL SOCIETIES

DEL MIEDO A LA ESPERANZA EN COLOMBIA: SERGIO FAJARDO Y MEDELLÍN, 2004 - 2007

SINOPSIS

Al asumir como alcalde de Medellín a comienzos del año 2004, Sergio Fajardo heredó una ciudad agobiada por décadas de violencia y corrupción. Durante los cuatro años de su mandato, este carismático antiguo profesor universitario cambió el rumbo de la ciudad de Medellín. Él desbarató las redes de clientelismo político, aumentó la recaudación de impuestos, mejoró los servicios públicos, introdujo ferias de transparencia, estableció pactos cívicos y restauró la esperanza de la ciudadanía. Fajardo concluyó su mandato a finales de 2007 con un margen de aprobación sin precedentes, cercano al 90%. Aunque Medellín aún debería enfrentar desafíos significativos, la ciudad fue reconocida como un caso ejemplar de buena administración pública tanto por ciudades a través de Latinoamérica como por el Banco Interamericano de Desarrollo. Para mediados del año 2010, Fajardo había sido nombrado como compañero de fórmula del antiguo alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, para las elecciones presidenciales de aquel año.

Matthew Devlin y Sebastian Chaskel redactaron este estudio de caso basado en entrevistas que se llevaron a cabo en Colombia en octubre y noviembre de 2009. El caso fue publicado en diciembre de 2010.

INTRODUCCIÓN

Medellín, la segunda ciudad más grande de Colombia luego de la ciudad capital de Bogotá, era un bello lugar para vivir antes de que el narcotráfico tomara el control. La ciudad se extiende a ambas orillas del río Medellín, que corre a través del pintoresco y estrecho valle de Aburrá en la cima de la cordillera andina

occidental de Colombia. Con una elevación de 1.500 metros sobre el nivel del mar, Medellín era conocida como "la ciudad de la eterna primavera" por su clima templado y cómodo a lo largo del año. Su ubicación sobre la principal ruta de tránsito entre los puertos nacionales del Pacífico y del Atlántico hacían de Medellín la capital comercial de Colombia. Más allá de las

cumbres que rodeaban el valle se extendía un área económica que comprendía algunos de los intereses mineros y agrícolas más redituables del país.

La atracción ejercida por Medellín se desvaneció a principios de los 1980s, cuando el rápido crecimiento de la industria de la cocaína colombiana inauguró las décadas más oscuras de la ciudad. El poderoso cártel de Medellín reclutó armadas de sicarios adolescentes, compró a los políticos y oficiales de policía locales, se infiltró en el congreso nacional y finalmente le declaró abiertamente la guerra al estado colombiano. Al momento en que el cártel fue desbaratado a mediados de los 1990, Medellín tenía la tasa de homicidios más elevada del mundo —cercana a 400 de cada 100.000 personas.

La desaparición del cártel hizo poco para frenar la violencia. Hacia finales de los 1990, fuerzas paramilitares de derecha habían proliferado en el vacío de poder y asumido el control de la red de narcotráfico. Estos grupos primero invadieron los enclaves guerrilleros de izquierda en los barrios bajos de las laderas de Medellín, hasta que eventualmente se tornaron unos contra otros en 2001. Los barrios más pobres, ubicados a mayor altitud en las laderas del valle, se convirtieron en zonas de guerra. En 2002, dos años antes de que Fajardo se convirtiera en alcalde de Medellín, el gobierno nacional desplegó comandos del Ejército y helicópteros de combate en una tentativa de recobrar una semblanza de control sobre la ciudad.

“Para ponerlo en una sola palabra: miedo,” recordó David Escobar, el jefe de

gabinete de Fajardo, en una entrevista a finales de 2009. “En Medellín se vivía con miedo.”

Las décadas en que la ciudad descendió al caos coincidieron con un proceso de descentralización nacional. El estado colombiano se dividía en tres niveles administrativos: nacional, departamental y municipal. En 1998, el poder se concentraba al nivel nacional, con presidentes que hacían nombramientos de gobernadores y de alcaldes investidos de poderes limitados. La descentralización comenzó con la primera elección popular de alcaldes en 1988, y culminó en 1991 con la promulgación de una nueva Constitución que expandió notablemente los poderes y responsabilidades de los gobiernos municipales.

La descentralización, sin embargo, fracasó a la hora de solucionar los problemas de Medellín. Antes de la reforma, los alcaldes nombrados pero no electos eran percibidos como líderes incapaces y corruptos que no rendían cuentas a nadie. Luego del cambio, los alcaldes electos estaban a la cabeza de partidos clientelistas que frecuentemente alegaban que los problemas de la ciudad eran tan abrumadores que sólo podrían ser resueltos a través de la intervención del gobierno nacional.

En 1999, Sergio Fajardo se postuló como candidato independiente a la alcaldía. Su campaña fue manejada por activistas de izquierda, algunos de los cuales habían intentado ser electos para oficinas públicas en el pasado, sin éxito. Aunque Fajardo provenía de una de las familias más acaudaladas de Medellín, él logró forjar un puente entre las divisiones

de clase de la ciudad. Vestido con sus blue jeans característicos y rehusándose a portar una corbata, Fajardo hizo campaña en las calles de los barrios más carenciados, presentándose como un candidato accesible y levantando una reputación de simpatía hacia el ciudadano común.

A pesar del enfoque populista de Fajardo, los empresarios más influyentes en la política local lo consideraban como uno de ellos. Después de todo, Fajardo y su familia se movían en los mismos círculos sociales, acudían a las mismas fiestas y pertenecían a los mismos clubes. Por consiguiente, Fajardo fue capaz de apelar a ambos extremos del espectro económico, inspirando a los pobres y ganándose la confianza de los adinerados.

Sin embargo, un candidato que contaba con el apoyo activo de los partidos tradicionales de Medellín derrotó a Fajardo en la elección. Impávido ante el fracaso temporario, éste se presentó como candidato nuevamente en 2003. Fajardo se comprometió a combatir la corrupción endémica y a restaurar la antigua gloria de la ciudad. Se rehusó a cortejar el aval de los partidos políticos tradicionales y basó su candidatura en los méritos de su plataforma. Esta vez, Fajardo obtuvo una holgada victoria con el mayor número de votos jamás recibido por un candidato a alcalde, en parte con la ayuda de una serie de escándalos de alto perfil que plagaron el final del mandato de su predecesor. Esa victoria arrolladora reflejó la disposición de un electorado que se había cansado de la corrupción flagrante y que apostaba al primer alcalde independiente de Medellín y a sus promesas de trascender intereses profundamente arraigados para crear un

gobierno local receptivo a las demandas del público. Debido a la prohibición contra mandatos consecutivos existente en Colombia, Fajardo contaba exactamente con tres años para colmar esas expectativas.

EL DESAFÍO

Aunque Fajardo se enfrentó a varios desafíos apremiantes, la violencia no fue uno de ellos. Al momento en que asumió cargo público en 2004, el gobierno nacional había entablado negociaciones con los grupos paramilitares que controlaban el narcotráfico en la ciudad. Por el resto del mandato de Fajardo, los paramilitares en gran medida cumplieron con su parte del acuerdo y se abstuvieron de la violencia manifiesta. En ese sentido, la elección de Fajardo fue oportuna. Las tasas de delito bajaron abruptamente, especialmente el número de homicidios. Aunque el gobierno nacional merece el crédito por invitar a los paramilitares a la mesa de negociación, la administración de Fajardo, por su parte, supervisó la desmovilización y reintegración efectivas de los paramilitares en el ámbito de la ciudad.

La corrupción, a la que Fajardo llamaba "el impuesto principal que pagan los pobres" fue el desafío más importante que presentaba la ciudad. La corrupción proliferaba en los niveles más altos de las cúpulas liberales y conservadoras de los partidos que históricamente habían dominado la política colombiana y de los cuales había surgido cada alcalde precedente. "Para darle un número" dijo Escobar, "Medellín era, de acuerdo a encuestas independientes, la ciudad con menor transparencia en procuración pública de toda Colombia. Para ponerlo en

términos simples, éramos la ciudad más corrupta.” Escobar no tenía aún treinta años cuando se unió al gobierno como jefe de gabinete y vocero para la juventud de la ciudad, en representación de una generación que jamás había conocido otra cosa que los gobiernos parasíticos.

Los problemas de Medellín se extendían mucho más allá de la alcaldía. En el Concejo de Medellín, un bastión de politiquero a la antigua, los Concejales trocaban votos por control sobre puestos gubernamentales y contratos, insistiendo en que sus demandas fueran satisfechas antes de aprobar cualquier solicitud presupuestaria del alcalde. Fajardo contaba con un único aliado entre los 21 miembros del Consejo. Escobar fue tajante al describir la situación que enfrentaba el nuevo gobierno: "Los políticos tradicionales y gente bien informada decían 'El Concejo de Medellín se los va a tragar sin siquiera masticar.'"

La corrupción gubernamental había acarreado niveles abismales de servicio público. Los problemas más graves se veían tal vez en el sector educativo, especialmente en las zonas más carenciadas de la ciudad. "En Medellín, usted abre el grifo del agua en un hotel de cinco estrellas o en un barrio pobre y sale la misma calidad de agua," dijo Jorge Melguizo, un antiguo miembro del gabinete de Fajardo. "Pero usted abría el grifo de la educación en un barrio rico o en un barrio pobre y la calidad de la educación que salía por ese grifo era radicalmente distinto." Décadas de corrupción e inacción habían erosionado la confianza ciudadana en el gobierno. A pesar de que muchos residentes de Medellín estaban

convencidos de la necesidad de un cambio, los mismos tenían mucha menos confianza en que Fajardo podría ser el motor de ese cambio. Fajardo tendría que estar a la altura de las expectativas del electorado y mostrarse preparado a sobrellevar intensas críticas. El nuevo alcalde se hallaba cara a cara a una clase dirigente que no deseaba reforma y a un público que no la creía posible.

DELINEANDO UNA RESPUESTA

Fajardo afirmó que una de sus máximas favoritas sobre el gobierno era "Una vez que uno llega al poder, debe saber exactamente qué quiere hacer." Con esto en mente, se mantuvo firme en que el primer paso hacia el progreso sería tomarse el tiempo para identificar y comprender los obstáculos a los que se enfrentaba. Enfatizó que un paso crucial en sus iniciativas de reforma fue tomarse el tiempo para identificar obstáculos, una medida que le permitió desagregar un conjunto de problemas abrumadores en desafíos tangibles, "Cuando uno se enfrenta a tantos problemas como nosotros enfrentábamos en ese momento," sostuvo Beatriz White, la antigua secretaria de bienestar social de Fajardo, "uno se siente tentado a pensar que porque su comprensión es de un kilómetro de ancho y porque se han tenido en cuenta todos los asuntos pertinentes, uno ya puede empezar. De hecho, su comprensión debe tener no sólo un kilómetro de ancho sino también un kilómetro de profundidad."

Antes de su candidatura fallida a la alcaldía de 1999, Fajardo había formado un "Grupo de 50" de sus partidarios, provenientes del sector privado, la

academia y las organizaciones no-gubernamentales. Aunque pocos de los miembros del grupo tenían experiencia en cargo público, cada uno era un experto en un campo relevante, como finanzas o educación. Y cada uno compartía la convicción de Fajardo en la necesidad de tomar las riendas del poder político para lograr cambio duradero y a gran escala. El grupo era su comité de asesores ad hoc, y a ellos regresaría a lo largo de su mandato en busca de ideas y críticas constructivas.

En las vísperas de su victoria en la elección de octubre de 2003 y en los meses que precedieron a su toma de posesión del cargo, Fajardo le solicitó a este grupo que en ese momento rondaba las 200 personas que identificara y analizara los problemas prioritarios que afectaban a la ciudad. Los asesores se dividieron en aproximadamente 25 grupos de trabajo temáticos, cada uno enfocado en un tema específico, como salud, economía o educación.

Fajardo eligió a White, la antigua líder de una organización no-gubernamental, para dirigir el grupo de trabajo sobre problemáticas sociales. Ella recordó que en ese entonces él les pidió a ella y a sus colegas “que escribieran documentos, que hicieran estudios, que hablaran mucho con las personas tanto como con los académicos, los científicos como con la gente común de los barrios para entender muy bien cuál era el problema en la ciudad.”

Fajardo permaneció activamente involucrado con los grupos de trabajo. Según recuerda White, “en ese trabajo, participó Sergio 100%. Él estuvo involucrado en todos los temas y él tomaba

notas, daba opiniones, ordenaba el trabajo, ponía a la gente a dejar un poco de soñar... aterrizar... ser más realista.”

Fajardo empleó su tiempo no sólo para identificar problemas sino también para identificar personal idóneo. Los líderes de sus grupos de trabajo fueron, en efecto, el gabinete en espera de confirmación de Fajardo. El relató que evaluaba a su gente basándose en cinco atributos: "en primer lugar, honestidad. Segundo: conocimientos, gente que supiera lo que iba a hacer, y que supiera de las problemáticas que tratan. Tercero: pasión... Queríamos asegurarnos de que todo lo que habíamos soñado se convirtiera en realidad. Cuarto, uno tiene que contar con un equipo que posea sensibilidad social. Los miembros deben comprender el lugar, comprender las necesidades y sentimientos y sueños y dolores de la gente. Finalmente, debemos tener decencia en la forma en que nos relacionamos con la gente." Más tarde él adoptó estas cualidades como criterios básicos para contratar a miembros de su equipo de gobierno.

Fajardo enfatizó la importancia de esta oportunidad para evaluar el desempeño potencial de los miembros de su gabinete. "La forma en que eliges a tu equipo es crucial para que puedas lograr lo que quieres hacer," dijo. El examen riguroso de los candidatos fue especialmente importante porque el alcalde habría de incorporar un gabinete con poca o ninguna experiencia en gobierno y sin ninguna vinculación a las redes de apoyo de los partidos políticos tradicionales.

MANOS A LA OBRA

Sin importar cuán cuidadosamente Fajardo meditó acerca de la conformación de su equipo para la reforma, de todas formas tuvo que lidiar con el Concejo de Medellín. El proceso para adquirir la aprobación de un plan de desarrollo fue el primer choque real entre el gobierno de Fajardo y el Concejo, que tenía reputación de ser un bastión de la corrupción y el patronazgo político. Al leer el plan de Fajardo, los Concejales veían numerosas referencias extrañas al análisis empírico y métricas cuantificables, pero no leían nada semejante a los tratos preferenciales a los que estaban acostumbrados.

No obstante, eventualmente el Concejo aprobó el plan unánimemente. Ese éxito improbable fue posible por varias razones. Primero, Fajardo asumió la oficina pública con una ventaja. Era el primer alcalde que se había postulado en una campaña independiente, por lo que no tenía ninguna deuda política en su haber. Él enfatizó este punto como un consejo claro para cualquier aspirante a ser líder reformista: "No entregue el destino de la ciudad como concesión en negociaciones durante la elección, porque la forma en que usted llegue al poder definirá la forma en que podrá manejar su gobierno."

La victoria abrumadora de Fajardo, y la noción de que la había obtenido sin ninguna maquinación electoral tradicional, elevaron su posición frente al Concejo. Por primera vez, los Concejales debían considerar seriamente las consecuencias de oponerse a un alcalde popular. "Desafiar abiertamente... su enorme popularidad," un asistente cercano a Fajardo comentó, "hubiera sido como un suicidio político."

Segundo, Fajardo escogió sus batallas meticulosamente. Jorge Melguizo, un antiguo miembro del gabinete de Fajardo muy familiarizado con los mecanismos internos de la política de la ciudad dijo que Fajardo "no le jodió la vida a los funcionarios de la alcaldía. Hubo mucho miedo entre la alcaldía con la llegada de nosotros. Todos los que había allí, casi todos, venían apoyados por uno o por otro político, históricamente, y asumían que al llegar un movimiento nuevo, iba a comenzar a hacerlos a un lado. Y Fajardo dijo, 'construimos esta alcaldía, construimos esta ciudad con lo que tenemos.'" Al comprometerse a trabajar codo a codo con los empleados municipales, Fajardo logró prevenir la significativa oposición de un grupo importante, y limitar su campo de batalla a una habitación ocupada por 20 personas el Concejo.

Tercero, Fajardo era extremadamente consciente del modo en que trataba con el Concejo en sí. Él comenta que en sus interacciones fue explícito y frontal: "Desde el comienzo dijimos que no habría contratos para nadie aquí... que no íbamos a otorgar nombramientos a cargos públicos como botín político." Melguizo subrayó la importancia de aplicar esta estrategia con firmeza. "[Fajardo] no abrió ventana," dijo Melguizo. "Él sabía que si abría esa ventana, después era imposible cerrar. Había que ser coherente con el discurso."

Fajardo explicó que pudo mantener su enfoque de cero tolerancia porque se rehusó a hablar de nada que no concerniera a sus metas estratégicas. No debatía detalles con Concejales, evitaba discusiones que abrieran la puerta a

pequeñas concesiones que, acumuladas, tendrían efectos destructivos. Melguizo destacó esta táctica por su extrema efectividad: "Él se sentaba con los Concejales a hablar de lo estructural, no del detalle: 'Vamos juntos a trabajar por la educación. ¿Cuáles son sus propuestas? ¿Cuáles son sus conceptos sobre la educación? ¿Cómo sacamos esta ciudad adelante?' Y solo aceptaba este nivel de discusión. No aceptaba la discusión del detalle. Y funcionó."

Fajardo rastreó el origen de gran parte de su éxito posterior en el manejo de la oposición del Concejo a su postura temprana por la cual, según declaró, "definimos el espacio en que íbamos a interactuar."

Sin embargo, Fajardo también templó su postura de línea dura con un compromiso a negociar con todos los Concejales por igual, sin importar la afiliación partidaria de aquellos. Un antiguo miembro del gabinete declaró, "Mientras no mostráramos favoritismo hacia algunos,... si los tratábamos por igual, no nos molestaban porque todos sabían que ninguno de ellos recibiría beneficios especiales." Mientras que Fajardo muchas veces aparecía intransigente, los Concejales descubrieron que podían confiar en que los trataría con igualdad, algo que no es poco importante teniendo en cuenta la dinámica de poder de suma cero que existía dentro del grupo.

Fajardo también llevó a cabo un esfuerzo concertado para brindarle a los Concejales la oportunidad de rectificar sus acciones. Los Concejales raramente veían a la honradez como una característica política valedera. Aunque los tiempos

habían cambiado, tenía sentido al menos darles a estos hombres la oportunidad de adaptarse y estar a la altura de las nuevas expectativas. Escobar, el antiguo jefe de gabinete, recordó "Les dijimos, 'Ustedes son buena gente. Por definición son decentes. No los estamos prejuzgando.'" Así como había hecho con los empleados municipales, Fajardo adoptó un trato respetuoso a fin de empezar desde cero con la relación disfuncional existente. "Les pedimos que se involucraran y aportaran cualquier idea que tuvieran para mejorar nuestros proyectos — mejorar es la palabra clave — para que ellos también se sintieran parte de lo que iba a pasar," dijo Fajardo. La táctica produjo resultados interesantes: Un Concejal reconoció públicamente su pasado poco honorable y formuló un compromiso a mantener una conducta ejemplar desde ese momento en adelante.

Es importante destacar que Fajardo permitió que los Concejales tomaran crédito por los logros de su gobierno. Aunque rechazó todas las solicitudes ilícitas de los Concejales, también se aseguró que no se alejarían con las manos vacías. Escobar recordó: "Todo lo que hicimos fue ofrecerles reconocimiento público: 'Usted está brindándome su apoyo en educación. No me importa si usted es del partido Liberal o Conservador. No me importa que usted anduvo diciendo que yo era incapaz de gobernar o que era estúpido o corrupto. Voy a decir que usted nos ayudó — en frente de su gente, de sus electores.' Así que ese método era simple pero resultó sumamente exitoso." Uno de los principales asesores en temas de educación de Fajardo, por ejemplo, dijo que aquel lograba sobreponerse al gran

número de objeciones de los Concejales simplemente diciéndoles, "Pueden decir que fue su idea, y serán invitados a todos los eventos de prensa."

Todas estas tácticas contribuyeron al éxito de Fajardo en la aprobación de su plan de desarrollo. Conseguir que todos los Concejales aprobaran el plan fue fundamental; cuando más tarde surgieron objeciones con respecto a un proyecto o a otro, Fajardo podía señalar la descripción detallada de ese proyecto en el plan de desarrollo, y las firmas del Concejal reticente al pie de página. El planeamiento exhaustivo sirvió tanto un propósito político como un propósito práctico.

Cualquier plan, sin embargo, inevitablemente habría de ser adaptado en la medida que las circunstancias evolucionaban a lo largo de los años. Esto generó la posibilidad de que el Concejo se aferrara a cualquier propuesta de enmienda como a una nueva oportunidad para demandar concesiones. Por consiguiente, Fajardo tuvo la cautela de incluir una cláusula de "presupuesto basado en resultados" dentro de los planes. Esa cláusula autorizaba al gobierno a redistribuir el presupuesto bajo líneas separadas basándose en el desempeño del año anterior. Si un programa estaba acercándose al rojo o se ejecutaba con demora, por ejemplo, recursos excedentes de otra línea presupuestaria podían ser redestinados para él. Dado que cada proyecto contaba con metas claras e indicadores de éxito, era relativamente fácil para Fajardo ir al Concejo y presentar un caso fuerte en favor de ajustes presupuestarios sin abrir la puerta a demandas por concesiones. Federico

Restrepo, el director de planeamiento de Fajardo, dijo "La discusión se tornó objetiva y perfectamente justificable en términos de números y datos. El nivel de subjetividad que generalmente se asocia con las negociaciones políticas se redujo drásticamente."

Inspirando confianza pública

La habilidad de Fajardo para manejar asuntos del gobierno municipal era sólo una parte de la lucha. Aunque fue extremadamente popular como candidato, el alcalde novato tuvo que ganarse y sostener el apoyo público para sus iniciativas. Casi inmediatamente se volvió claro que ese emprendimiento no sería fácil.

El enfoque inicial del gobierno fue empujar por victorias rápidas en iniciativas que fueran relativamente poco costosas pero que, sin embargo, pudieran dar resultados inmediatos y cuantificables. Un ejemplo fue el Día de la Madre, aproximadamente a los cuatro meses de la toma de posesión de Fajardo. Sorprendentemente, el Día de la Madre era con frecuencia uno de los días más violentos del año en Colombia, en tanto que las familias se reunían y disputas de larga data salían a la superficie. El gobierno lanzó una campaña de conscientización pública, y tuvo éxito en reducir la tasa de homicidio para ese día por un 40% comparado con el año anterior.

Aunque los logros tempranos a veces parecían triviales, dijo Escobar, la administración de todas formas capitalizó en ellos y difundió cada éxito: "Sabíamos que teníamos la responsabilidad de crear y generar esperanza, y de que esa esperanza

siguiera adelante... para abrir espacio para nuestras acciones políticas. Por eso celebrábamos absolutamente cualquier cosa que pudiera ser considerada una victoria."

Desde el comienzo, Fajardo reconoció el valor de la comunicación efectiva con el electorado. "Una vez que hay un nuevo gobierno," observó, "inmediatamente la gente comienza a decir 'Bueno, veamos qué es que estos hombres tienen para decir y para mostrarnos.' Nosotros siempre decíamos, 'Estamos planeando para no tener que improvisar', y desde el día cero explicamos lo que estábamos haciendo."

Fajardo escribió columnas en los periódicos y dio entrevistas de radio en las que fue franco acerca de los desafíos que enfrentaba la ciudad y acerca de cualquier tropiezo de su administración. Uno de los allegados a Fajardo recordó, "Él solía decir 'No sé como resolver este problema. Necesito la ayuda de los empresarios, necesito la ayuda de los hombres de negocios, de los científicos, etc.' Y comenzó a convocar a todos a participar en el proceso de planeación. Para que la gente sintiera que estos proyectos también eran suyos. Eso fue muy estratégico."

Fajardo aparecía en la televisión cada noche de jueves en su programa "Con el Alcalde." Durante la emisión de una hora y media, los ciudadanos podían llamar a hacerle preguntas. Él se mostró constante en su retórica, hasta el punto que todo el mundo se familiarizó con respuestas como "Estamos planeando para no tener que improvisar" y su insistencia en que "los fondos públicos son sagrados" y que por lo tanto el trabajo tenía sus propios tiempos. Después de introducir un proyecto al

público, el alcalde actualizaba a la ciudadanía sobre su progreso hasta que se lo completaba, sistemáticamente enfatizando que el gobierno le rendía cuentas al electorado.

Cuando se le preguntó a qué atribuía la efectividad de su estrategia de comunicación, Fajardo reflexionó que, por primera vez, la población de Medellín "podía ver que las cosas pasaban de hecho eso fue muy poderoso." Además de presentar su caso ante los medios, el alcalde caminaba por la ciudad, dedicando una gran cantidad de tiempo a hablar con la gente. Melguizo recordó, "la gente tenía la percepción de que Fajardo siempre estaba en la calle. Seguíamos yendo a los lugares donde jamás había ido el alcalde...La gente, en vez de presionar, [decía] démosle compás de espera."

Manteniendo el apoyo del público

La sostenibilidad a largo plazo del apoyo popular requirió que Fajardo complementara su campaña de comunicación con participación directa y sistemática del público. Una de las formas en que logró este objetivo fue a través de "pactos cívicos," acuerdos entre el gobierno de la ciudad y los barrios o comunidades locales que se verían afectados más de cerca por un proyecto gubernamental u otra acción.

Estos pactos formaban parte de un proceso por el cual los representantes de la alcaldía se reunían con líderes de la comunidad para explicar proyectos planeados, sondear las reacciones del público y conseguir apoyo local. Luego de incorporar las preocupaciones de la comunidad en sus diseños, los líderes

locales y los oficiales municipales (muchas veces, el mismo Fajardo) firmaban un acuerdo de compromiso, por parte de la ciudad, a ejecutar el proyecto en buena fe, y por parte de la comunidad, a contribuir de alguna forma, como proveyendo mantenimiento. La oficina de Fajardo entonces distribuía copias del pacto a través del barrio y difundía su firma en toda la ciudad antes de que las obras comenzaran.

Los pactos cívicos robustecieron la sostenibilidad de los proyectos y programas gubernamentales, garantizando así que las comunidades locales sintieron que las iniciativas les pertenecían. Fajardo también planeó que sirvieran como un ejercicio pedagógico en el que las poblaciones históricamente abandonadas por el gobierno por primera vez aprenderían acerca de la importancia de involucrarse en asuntos municipales. Por vez primera, muchos ciudadanos habrían de desarrollar una consciencia de lo que podrían contribuir a iniciativas públicas, sin importar cuán humildes fueran sus recursos, y la aún más importante noción de qué tenían derecho a esperar del gobierno.

Fajardo utilizó los pactos para propósitos tan variados como el mantenimiento de la infraestructura pública, la mediación en la resolución de disputas concernientes a la vivienda pública y la regulación de las horas de operación de bares y vendedores callejeros nocturnos. Aunque el seguimiento de la implementación presentó un desafío que su administración nunca superó del todo, las consultas y los acuerdos firmados representaron un proceso de inclusión de

dimensiones históricas para una gente que se había mostrado indiferente al gobierno o que sentía un profundo resentimiento hacia él. “Esta es una ciudad que ha sido muy fragmentada, una ciudad construida sobre la exclusión y sobre la inequidad de una ciudad que realmente beneficiaba muy pocos,” dijo Melguizo. “Construcción de un proyecto colectivo tenía que llevarnos a una ciudadanía y no solo una ciudad.”

Fajardo también consiguió el apoyo ciudadano para su plataforma al abrir el proceso de planeamiento y preparación del presupuesto a la participación pública. Su gobierno permitió que las comunidades barriales decidieran cómo gastar pequeñas porciones del presupuesto destinado a sus áreas. De acuerdo a Fajardo, este proceso hizo que la gente sintiera a las iniciativas gubernamentales como propias, aumentó su consciencia política y reforzó la fe del público en las capacidades y receptividad de las autoridades municipales.

Con estas dos iniciativas, el gobierno de Medellín se volvió accesible al ciudadano promedio de una forma que había sido inimaginable. “Cuando la gente se siente incluida en lo que está pasando, su reacción es siempre positiva,” recordó Fajardo. “Nosotros dijimos ‘Hagámoslo juntos’ y, por vez primera, creo que se oyeron muchas voces que no habían sido tenidas en cuenta antes.”

Transparencia

Los esfuerzos de Fajardo para incrementar el apoyo y la participación pública encuadraron con su lucha para desbaratar redes de clientelismo y corrupción. Las comunicaciones de alto perfil sirvieron para reforzar el enfoque de

tolerancia cero de Fajardo hacia los pedidos de patronazgo, como Escobar recordó: "Lo que hicimos fue diseñar una nueva modalidad de discusión política... Todo era transparente. Usted podía verlo en el sitio web, en la televisión, en el periódico local. Así que era muy difícil planear cualquier tipo de extorsión aún si usted lo estaba considerando."

Fajardo subrayó que "la transparencia es el equivalente de la confianza, y ese es el mejor capital político que usted puede tener." Al brillar una luz potente sobre las funciones del gobierno, se ganó credibilidad pública y respeto que le dieron el poder para tomar una postura firme en contra de lo que él llamaba las "irregularidades" de contratación del Concejo. La alcaldía se comprometió a publicar electrónicamente toda información relacionada a los procesos de contratación y a publicar, al menos una vez al año, un informe oficial sobre todos los proyectos bajo contrato.

Fajardo también organizó una "feria de transparencia en la contratación" anual, para la cual la ciudad alquilaba un salón de conferencias y llevaba a cabo un evento público de un día de duración en el que se les informaba a los ciudadanos acerca de contratos disponibles para el año fiscal próximo, el monto de fondos relacionados, y cómo presentarse a la licitación para cada proyecto. De esta forma, Medellín pasó de la contratación de 8.000 proveedores externos en 2003 a 27.000 en 2007.

Los esfuerzos de anti-corrupción, transparencia gubernamental y apoyo público una vez más convergieron en el caso de los impuestos. Cuando Fajardo asumió su cargo, la situación financiera de

la ciudad era grave; Medellín contaba con tan solo siete mil millones de pesos para cubrir gastos por un total de 84.4 mil millones de pesos. Aunque algunas de las mejores subsecuentes se debieron a mejoras en la administración del secretariado de finanzas y a la recolección más sistemática de multas, antiguos oficiales municipales insisten en que el aumento más grande sobrevino luego de que Fajardo elevara el perfil de la problemática financiera.

El gobierno instaló carteles en cada sitio de obra pública y en cualquier parte en que la ciudad proveía nuevos servicios, proclamando: "Aquí están sus impuestos en acción." Cada cartel presentaba una descripción detallada del proyecto, las agencias municipales responsables, el número de teléfono directo del supervisor designado, y el costo total para los contribuyentes. Por primera vez, los ciudadanos comenzaron a creer que quizá sus impuestos no se desvanecían, simplemente, en las profundidades de los bolsillos de los políticos.

Con tan solo 54.000 individuos y compañías que presentaron declaraciones de renta comercial e industrial en 2003, más de 78.000 lo hicieron durante 2007 un incremento de casi 45%. Fajardo utilizó ese período de buena voluntad y ordenó una actualización del catastro de las tierras de la ciudad, un acto poco popular que incorporó 14.9 millones de metros cuadrados de propiedad extra a la base imponible.

SORTEANDO OBSTÁCULOS

Fajardo era profundamente consciente de que para mantener el apoyo ciudadano

hasta el fin de su mandato tendría que establecer una iniciativa que sirviera como su emblema y que capturara y sostuviera el favor del público. Siendo él mismo un maestro dedicado, se decidió por la educación como cause cèlebre, subordinando todas sus otras variadas iniciativas bajo el slogan "Medellín: La Más Educada." Como Fajardo lo planteó, "Hiciéramos lo que hiciéramos, lo explicábamos en términos de esa narrativa sobre la educación entendida en su sentido más amplio."

Sin embargo, no todos querían escuchar esa historia. Medellín tenía 11.000 maestros organizados en sindicato en ese momento. El compromiso explícito de Fajardo a modernizar el sistema educativo público atrajo la hostilidad inmediata del sindicato, ya que sus miembros temían que cualquier cambio llegaría a sus expensas.

Los maestros tenían razón en su recelo, porque la modernización educativa frecuentemente significó el reemplazo de maestros. Escobar recordó "En mi primer año en la alcaldía, al comienzo de nuestro mandato, recibí una visita de algunos consultores en educación del Banco Interamericano de Desarrollo. Recuerdo lo que me dijeron durante la cena esa noche. Dijeron que el único modo de mejorar la educación en Latinoamérica es deshacerse de los maestros. Yo les respondí: 'Sí, muy bien, consultor. Eso es imposible legal y técnicamente. Pero aún peor, si yo me los declaro de enemigos a los maestros y digo que son malos, los malos maestros se pondrán peor, y los buenos se volverán mediocres, y voy a tener 11.000 enemigos. Voy a tener huelgas todo el tiempo.'"

De hecho, los maestros no hicieron

huelga durante el mandato de Fajardo. Una medida temprana de fomento de la confianza resultó crucial. Cuando los líderes del gobierno se reunieron por primera vez con los maestros, descubrieron que una de las quejas sindicales más importantes era que la ciudad frecuentemente les pagaba a los maestros semanas y hasta meses tarde. Los oficiales determinaron que el problema se originaba en un problema de liquidez relativamente simple. Los fondos para los salarios de los maestros provenían del Ministerio de Educación nacional, que frecuentemente se demoraba con los cheques salariales por problemas administrativos varios. La política de la ciudad era pagar salarios individuales únicamente después de la recepción de fondos. Fajardo solucionó el problema al apartar fondos dentro del presupuesto educativo para adelantarles su paga a los maestros cuando los fondos para sus salarios llegaban tarde desde Bogotá. Por tanto, pudo prometerles a los maestros que jamás tendrían que esperar un sólo día para cobrar lo que era suyo por derecho.

Fajardo decidió que cualquier mejora en las escuelas públicas dependería de la cooperación de los maestros. Explícitamente capitalizó en su pasado como educador: "Hablé de la educación. Me reconocí como maestro, y eso creó una atmósfera diferente... No fuimos a las escuelas y a los maestros a decirles que eran malos. Les dijimos, 'Todos somos buenos, y vamos a trabajar juntos.'"

Una gala anual de los maestros tomó un papel protagónico en esta iniciativa. Fajardo presentó premios y brindó reconocimiento público a los mejores maestros de la ciudad. Cada año, el salón

de conferencias más grande de la ciudad se llenaba al máximo de su capacidad. Este evento inmensamente popular marcó un hito, en la opinión de Escobar: "Ese era el día más importante del año para nosotros y para ellos... Era el único día del año en que Fajardo se ponía una corbata... Creamos en sus mentes un sentido de dignidad. Si a usted lo tratan con dignidad, hará las cosas mejor. Quizás el maestro de matemáticas no será bueno simplemente porque usted es gentil con él o ella. Pero sí se desempeñarán mejor de lo que lo hacían hasta ahora. Esa fue la simple filosofía de trabajo con el resto de los servidores públicos."

Fajardo también recurrió al modelo familiar de los pactos cívicos para trabajar en la transformación de 101 escuelas públicas problemáticas en "escuelas de calidad" ejemplares. El gobierno municipal colaboró con estas escuelas para desarrollar un "pacto de calidad" firmado por Fajardo, los administradores de la escuela, maestros, estudiantes y padres. Fajardo se comprometió a renovar y aprovisionar las escuelas, mientras que los maestros y estudiantes se comprometieron a dar lo mejor de sí, y los padres se comprometieron al seguimiento a nivel local.

En cuatro años, el porcentaje de estudiantes de escuela secundaria pública que se desempeñaban a niveles inferiores al promedio en el examen nacional estandarizado de graduación bajaron al 11.6% del 65%. En el mismo período, la proporción que rindió mejor que el promedio se elevó al 36.9% del 6.4%. Estos logros, Escobar enfatizó, fueron el resultado de ir en contra de las

recomendaciones convencionales externas. "No creamos un complejo sistema de incentivos para ellos, como algunos decían que debíamos hacer," dijo Escobar. "Nunca hicimos eso. Lo que hicimos fue decir, 'Todos ustedes son, por definición, buenos maestros, van a tener que trabajar con nosotros y nosotros vamos a celebrar cada éxito suyo.'"

EVALUANDO RESULTADOS

Una evaluación justa del mandato de Fajardo debe considerar el hecho de que, a pesar de su éxito en la resolución de ciertos problemas importantes, él simplemente nunca llegó a lidiar con otros. Aunque se enfrentó a la corrupción dentro de la alcaldía, dejó problemas similares observables en la fuerza de policía sin tocar. Aunque se mostró duro hacia Concejales de alto perfil, dejó intactos el segundo y tercer nivel de las redes de patronazgo dentro de la burocracia municipal. Los partidarios de Fajardo aducen que él escogió sus batallas cuidadosamente, y rechazan alegatos de que sus programas de obras públicas ambiciosas obedecían a sus ambiciones presidenciales.

Aun así, nadie puede discutir que eventos externos ayudaron a Fajardo en la medida en que su mandato coincidió con una tregua entre el gobierno nacional y las bandas paramilitares de la ciudad. Poco después de que Fajardo abandonara el cargo, la calma comenzó a resquebrajarse, y las pandillas rivales volvieron a pelear entre sí por el control del lucrativo mercado del narcotráfico en Medellín. Durante el 2007, el último año de Fajardo en la alcaldía, hubieron 654 asesinatos en Medellín. En

2009, hubieron 2.899. No quedó en claro si el gobierno sucesor (mayoritariamente compuesto por antiguos miembros del gabinete de Fajardo y partidarios suyos) podría enfrentar el nuevo desafío de la violencia endémica manteniendo al mismo tiempo avances en otros sectores, como la educación.

REFLEXIONES

El éxito de Sergio Fajardo como alcalde de Medellín ofrece lecciones claras: El planeamiento paciente y exhaustivo sirvió tanto fines políticos como prácticos; el empirismo imparcial fue un recurso valioso. Fajardo jamás vio la confrontación abierta como inevitable; el equipo de reforma siempre intentó brindarles a los opositores oportunidades legítimas para enmendar sus cursos de acción y salvar sus reputaciones, esperando que esto permitiera empezar de cero a reparar dinámicas disfuncionales. Si había que unirse a una pelea, la misma tendría un alcance limitado.

Fajardo deliberaba sobre problemáticas puntuales en términos objetivos y cuantificables. Esto les permitía a él y a su equipo elevar el nivel del debate y evitar quedarse empantanados en los detalles tras puertas cerradas. Fajardo jamás forzó a sus oponentes contra la pared y siempre les ofreció algo para que no se fueran con las manos completamente vacías, frecuentemente en forma de publicidad de alto perfil.

Finalmente, el equipo de Fajardo reconoció que uno de los mejores modos

de garantizar apoyo público a largo plazo fue promover la participación ciudadana y hacer que las comunidades pensarán en las iniciativas gubernamentales como propias.

Cuando Fajardo concluyó su mandato en 2007, dejó una Medellín profundamente transformada. La ciudad había estado al borde del colapso tan sólo cuatro años antes, y el Banco Interamericano de Desarrollo ahora la presentaba como un ejemplo de gobernanza municipal efectiva. Niveles altos de aprobación catapultaron a Fajardo a la competencia por la presidencia, y sirvieron de testimonio a sus éxitos en la restauración de la legitimidad del gobierno. “El principal logro de la alcaldía de Sergio Fajardo fue la recuperación de la confianza de comunidad en lo público,” dijo Jorge Melguizo, un antiguo miembro del gabinete de Fajardo.

Al reflexionar en 2009 acerca de su alcaldía y su estrategia de gobierno, Fajardo dijo lo siguiente: "El modo en que nos comportamos desde el día cero hasta ahora ha sido perfectamente coherente. Nos habíamos planteado principios básicos que hemos respetado todo el tiempo. Hemos sido consecuentes en lo que decimos y en lo que representamos. Y eso es lo crucial. Y jamás dimos marcha atrás frente a un problema. Siempre fuimos hacia adelante. Siempre me dijeron que estábamos locos. Siempre me dijeron que era imposible, que no tenía sentido, que había que hacerlo de otra forma. Y sin embargo, aquí estamos."



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. Utilizarán estos materiales sólo para propósitos educativos, académicos y otros fines no-comerciales.
- 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. Aceptan que el acceso y la utilización del archivo es bajo su propio 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.