

Gobernabilidad y gestión local en Barranquilla

Clara Rocío Rodríguez Pico*

Orlando Sáenz Zapata**

Experiencias



* Trabajadora social. Magister en ciencia política. Consultora de la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, FESCOL.

** Sociólogo. Magister en desarrollo urbano. Director de la Maestría en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Javeriana.

RESUMEN

Este artículo ofrece un balance inicial del impacto que sobre las prácticas políticas y de gestión local tuvieron las primeras administraciones municipales surgidas del Movimiento Cívico, en Barranquilla, Colombia. En particular se consideran los procesos de democratización, participación ciudadana y modernización estatal, en relación con la gobernabilidad a nivel local. El texto contribuye a la discusión sobre los factores de gobernabilidad, y muestra que el juego de alianzas y acuerdos con las distintas fuerzas políticas puede ser más importante para la gobernabilidad que la eficiencia o la racionalidad administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes the impact on local government practices that the first two Civic Movements to be elected to the city administration in Barranquilla, Colombia, have had. Specifically, policies and initiatives related to democratizing decision-making, promoting citizen participation and modernizing the State are analyzed in relation to the issue of governability at the local level. The case study contributes to the debate on factors of governability and shows that games of alliance between distinct political forces may be more important to governability than efficiency or administrative rationality.

Presentación

Este artículo sintetiza, para el caso colombiano, los resultados de una investigación comparativa binacional, titulada Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia, desarrollada durante 1997, en el marco de la cuarta etapa de trabajo de la Global Urban Research Initiative (GURI), una red internacional de investigación social sobre temas urbanos¹.

El objetivo general del proyecto binacional fue «analizar, de manera comparativa, la gestión local en diferentes ciudades o municipios de México y Colombia, tomando como eje de análisis la relación entre gobernantes y gobernados, en contextos jurídico-institucionales y políticos distintos que, sin embargo, tienen como elemento común la existencia de cambios políticos que se acompañan de intentos de realizar transformaciones más o menos sustantivas en la gestión local». (Schteingart, 1996: 1). En México se seleccionaron las ciudades de Tijuana, en el estado de Baja California, Córdoba, en el estado de Veracruz, y Nezahualcóyotl, en el estado de México y perteneciente también a la zona metropolitana de Ciudad de México. En Colombia se escogió la ciudad de Barranquilla, teniendo en cuenta tanto la importancia de este centro urbano como el interés que han suscitado en Colombia las experiencias de las últimas administraciones distritales, bajo el mando de un movimiento cívico.

La pregunta central del estudio para el caso colombiano fue ¿en qué medida las dos últimas administraciones de Barranquilla han

logrado democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y hacer más eficiente el aparato de gobierno local? Se planteó, entonces, realizar una evaluación participativa² de la gestión realizada por los alcaldes populares Bernardo Hoyos (1992-1994) y Edgar Georges (1995-1997)³, con especial énfasis en los cambios ocurridos en las relaciones entre gobernantes y gobernados, y en la estructura y funcionamiento del gobierno local.

Aunque el proyecto abordó detalladamente temas tales como el contexto nacional que propició este tipo de experiencias, las características socio-económicas de la ciudad, los procesos políticos recientes y la gestión urbana de los dos alcaldes estudiados, el presente artículo se limita a presentar el enfoque teórico asumido en torno al tema de la gobernabilidad local, así como una síntesis de las conclusiones centrales del estudio para el caso de Barranquilla.

Gobernabilidad local: enfoque teórico general

El concepto de gobernabilidad no deja de ser bastante ambiguo y problemático. En su formulación original, la cuestión fue planteada en términos del análisis de las condiciones óptimas de gobernabilidad, entendidas como el equilibrio entre las demandas sociales y políticas al gobierno y su capacidad de atenderlas. (Huntington, 1968) Según esta concepción, un exceso de demandas que rebasara la capacidad de respuesta del gobierno conduciría a una «crisis de gobernabilidad». Tales situaciones de ingober-

¹ El proyecto binacional fue coordinado por la profesora Martha Schteingart de El Colegio de México y, a su vez, se articuló con estudios similares en varios países de Asia, África y América Latina, bajo la coordinación general del Centre for Urban and Community Studies de la Universidad de Toronto y con el apoyo financiero de la Fundación Ford.

² Además del tradicional análisis documental y la revisión de archivos de prensa, la metodología utilizada incluyó la realización de una serie de entrevistas a informantes clave de las dos administraciones distritales estudiadas y a representantes de ONG, organizaciones sociales, gremios y entidades académicas involucradas, de una u otra forma, en esta experiencia de gestión local; así mismo, se realizaron reuniones con dos grupos focales, uno conformado por los expertos de la Universidad del Norte, de otras instituciones académicas y de ONG, y otro, por líderes de la Escuela de Formación para la Democracia, que



Continuación Nota 2
*promueve la Fundación
 Foro por Colombia
 — Capítulo Regional
 Costa Atlántica y la
 Campaña S.O.S.
 Colombia— Viva la
 Ciudadanía. Los autores
 desean agradecer
 explícitamente a estas
 personas por su aporte a
 la realización de este
 estudio y desean,
 especialmente, destacar
 el apoyo de Diógenes
 Rosero, director de la
 Fundación Foro Costa
 Atlántica y de Azleth
 Ortega, asistente de la
 investigación.*

³ Al momento de realizar
 la investigación, la
 administración George se
 encontraba en su último
 año de gobierno.

territorios

156

nabilidad se presentarían especialmente en países en vías de desarrollo caracterizados por la debilidad de sus sistemas políticos. Posteriormente, en un análisis de la crisis de gobernabilidad en las democracias consolidadas, Crozier, Huntington y Watanuki (1975, citado por Diniz, 1995: 5) señalaron que el funcionamiento adecuado de los sistemas políticos resulta del equilibrio entre las instituciones de *input*, responsables de articular los diferentes intereses sociales, y las instituciones de *output*, encargadas de formular e implementar políticas.

Desde esta perspectiva, la democracia aparecía como un foco permanente de inestabilidad política. Así, la gobernabilidad resultaba opuesta a la democracia en la medida en que los «excesos» democráticos, expresados en altos niveles de participación y demanda de la población, podrían poner en riesgo la capacidad de gobierno. El ejercicio de los derechos democráticos de organización y movilización constituían una fuente potencial de desestabilización política. Como salida se proponía, entonces, la contención de las demandas sociales y el reforzamiento de la autoridad estatal. De aquí a la abierta justificación de los regímenes autoritarios no había más que un paso.

Este enfoque neoconservador sobre el tema de la gobernabilidad ha sido fuertemente rechazado por la gran mayoría de los análisis políticos y sociales en América Latina y, particularmente, por los investigadores urbanos participantes en la red GURI. Al respecto parece haber un consenso en el sentido de que gobernabilidad y democracia no pueden tomarse como fenómenos políticos

mutuamente excluyentes, sino todo lo contrario. En lugar de una disyuntiva u oposición entre ellos, lo que debe existir es una necesaria complementariedad. Para enfatizar esta relación se acuñó el término *gobernabilidad democrática*.

En general, las investigaciones realizadas por los miembros de la red GURI en Latinoamérica han tomado como punto de partida esta acepción progresista de la noción de gobernabilidad, que hace referencia no sólo a la institucionalidad estatal sino también a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Para todos los efectos, se toma como una relación positiva entre gobernantes y gobernados, en el marco de un sistema político democrático (Schteingart y Duhau, 1995).

Así concebida, «la gobernabilidad no se relaciona solamente con la estabilidad política del sistema. También aborda procesos de cambio social y de control de la economía, que deben estar enmarcados en un proceso democratizador que le permita a la mayoría de la población participar en los beneficios resultantes de esos procesos. Si bien las transformaciones políticas y los cambios económicos y sociales no siempre responden a una misma lógica y al mismo ritmo temporal, sí deben estar orientadas por un mismo proyecto político común». (Ungar, 1994: 7)

Por otra parte, a principios de la década de los noventa, el Banco Mundial introdujo en el debate internacional el concepto de *'governance'*, que algunos han traducido como 'gobernanza' (Rodríguez y Winchester, 1995). En este caso, la preocupación se cen-

traba principalmente en el problema de la eficacia del Estado, entendida como la forma en que éste debe aplicar los recursos de que dispone para las tareas del desarrollo. En términos del Banco Mundial, el concepto de gobernanza se refiere a «la manera en que se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo» (Word Bank, 1993).

Pero esta concepción de la gobernanza no se limita sólo a los aspectos económicos de la acción del Estado; también considera sus dimensiones políticas y sociales. Por ello, en la definición del Banco Mundial se pueden identificar «tres distintos aspectos de la gobernanza: la forma del régimen político, el proceso por el cual se ejerce el poder en el manejo de los recursos económicos y sociales para el desarrollo y la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas». (Rodríguez y Winchester, 1995: 27).

Sobre tales bases, rápidamente el concepto de *governance* se asoció con la noción de *good government*, o buen gobierno, que empezó a ser usada con bastante frecuencia en los discursos de algunos políticos en América Latina y, particularmente, en Colombia. Este nuevo concepto tiene un sentido más normativo, y con él se pretende promover el buen desempeño de los gobiernos en términos de libertad, equidad, pluralismo y derechos humanos, y, sobre todo, eficiencia. Por esta vía se llegó también a establecer una asociación entre capacidad gubernamental y democracia política. «El presupuesto es la existencia de una estrecha relación entre el régimen democrático y

las condiciones que garanticen la buena gobernanza» (Diniz, 1995: 12) o el buen gobierno.

Como puede apreciarse, debido a los contenidos tan similares atribuidos a los dos conceptos en la literatura internacional, tiende a presentarse una confusión entre gobernabilidad y gobernanza. «Tal superposición es fruto de la imprecisión conceptual que ha caracterizado la producción en esta área» (Diniz, 1995: 11). Así ha sucedido en el curso de las últimas etapas de trabajo de la Red GURI, donde, aunque el tema ha sido ampliamente debatido, no se logra aún un acuerdo sobre las dos categorías en cuestión. Al respecto Schteingart y Duhau (1995: 53) señalan también que «las referencias a la gobernabilidad [y a la gobernanza] muestran frecuentemente conceptualizaciones poco rigurosas».

A pesar de esta situación, es posible establecer algunas distinciones teóricas importantes entre los dos conceptos en juego y dar a cada uno significados más precisos. Siguiendo a Eli Diniz (1995: 12), «cabe mantener la referencia a gobernabilidad para caracterizar las condiciones sistémicas más generales sobre las cuales se da el ejercicio del poder en una determinada sociedad. Por otro lado, para analizar cuestiones ligadas a la capacidad de acción del Estado en la implementación de las políticas públicas y en la consecución de las metas colectivas, parece más apropiado utilizar el término gobernanza».

En otras palabras, se puede utilizar el término gobernabilidad para referirse al conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que facilita el ejercicio del poder, y el de



territorios



gobernanza para analizar la capacidad del propio gobierno para ejercer su autoridad y cumplir sus funciones. Los dos conceptos hacen referencia al mismo objeto de estudio, pero desde dos perspectivas diferentes: desde el enfoque de la gobernabilidad se consideran las distintas formas de relación del gobierno con otros actores políticos y sociales; desde el punto de vista de la gobernanza interesa ver la propia capacidad del gobierno para formular y aplicar sus políticas. De manera más sencilla, se podría decir que la gobernabilidad considera las condiciones externas del ejercicio del gobierno en el contexto de un sistema político democrático, mientras la gobernanza considera las internas.

Obviamente, ni gobernabilidad ni gobernanza son conceptos simples. Para ambos es posible señalar un conjunto de dimensiones o aspectos particulares que, en su conjunto, pueden resultar relativamente complejos. Así, por ejemplo, para Elizabeth Ungar (1993: 11-12), la gobernabilidad comprende múltiples elementos: el funcionamiento democrático del sistema político, la legitimidad y representatividad del gobierno, su aceptación por parte de la población, su capacidad de controlar situaciones conflictivas y un alto nivel de participación ciudadana en la gestión gubernativa. Por su parte, Eli Diniz (1995: 13) plantea que la gobernanza se refiere a tres dimensiones esenciales del gobierno: la capacidad de comando y dirección del Estado y la sociedad, la capacidad de coordinación e integración entre sus diferentes áreas, y la capacidad de implementación de sus decisiones políticas.

Estas distinciones teóricas entre gobernabilidad y gobernanza todavía están lejos de ser de uso corriente en el discurso académico y, más aún, en el debate público en América Latina. En ambos campos prevalece hasta ahora la confusión entre las dos nociones, que, generalmente, se incluyen en el término de gobernabilidad. En el caso concreto de Colombia, esta palabra se ha difundido ampliamente durante los últimos años, y se usa para traducir tanto el concepto de *governability* como el de *governance*.

Sin embargo, aunque sólo se utilice el término gobernabilidad, en la práctica se mantiene con las dos diferentes acepciones, correspondientes a los dos conceptos originales en inglés. Así se ha llegado a concluir que la gobernabilidad se refiere a «la necesidad de lograr una combinación óptima de elementos democráticos y de eficiencia administrativa en la actividad gubernamental, a fin de lograr la estabilidad y la legitimidad del régimen político» (Orjuela, 1993: 106). Sobre esta interpretación del concepto de gobernabilidad existe prácticamente un consenso en Colombia, tanto a nivel de los análisis académicos como del discurso político. En síntesis, el concepto de gobernabilidad, al incluir también la noción de gobernanza, se refiere tanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como a los problemas relativos a la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental para promover el desarrollo económico y social en un marco democrático. Gobernabilidad es el término que se usa actualmente en Colombia al referirse a la capacidad del gobierno para ejercer la autoridad de una manera que responda

a la vez a los criterios de democracia y eficiencia. Consecuentemente, éste es el sentido con el que empleamos el concepto en esta investigación.

Todas estas cuestiones se han planteado, en principio, con relación al gobierno central. Sin embargo, son igualmente pertinentes en el análisis de los gobiernos locales que, en la coyuntura actual de América Latina y particularmente de Colombia, han pasado a jugar un papel determinante en los procesos de democratización y modernización del Estado.

Conclusiones sobre el caso de Barranquilla

El escenario local

Además del proceso de descentralización, que propició la entrada a escenarios políticos locales de actores diferentes a los provenientes de los partidos tradicionales, en Barranquilla se evidenciaban variadas condiciones para la aparición de un movimiento cívico de las características del estudiado. En primer término, la ciudad había vivido una crisis económica de larga duración (desde los años treinta hasta el presente, y con sólo una breve pausa de apogeo comercial en los cincuenta), caracterizada por la pérdida de su papel como puerto y del dinamismo industrial mostrado hasta los años veinte, todo lo cual se reflejó en problemas de desempleo y pobreza⁴; en segundo término, esta situación se vio acompañada de un proceso de crecimiento demográfico acelerado que configuró una ciudad segregada,

con una estructura espacial muy marcada entre un norte de los ricos y un sur de los pobres; finalmente, se presentó la pérdida de liderazgo de las élites locales, que no mostraron voluntad política para superar la crisis y que, por el contrario, eran identificadas como altamente corruptas y clientelistas.

Todo esto propició el surgimiento de nuevos actores sociales en el ámbito político local. Uno de éstos está representado por los sectores populares a través de diversos tipos de movilizaciones, que, sin embargo, no logran consolidar un nivel mínimo de organización y, mucho menos, un proyecto político propio. Más importantes quizá son los gremios y empresarios intranquilos por el atraso de la ciudad y por los retos y exigencias del programa de apertura económica del gobierno de César Gaviria (1990-1994), que empiezan a preocuparse por la ciudad e incluso impulsan la candidatura de Gustavo Bell a la gobernación (1992-94), quien sentó un precedente de modernización del aparato de gobierno y de saneamiento de las finanzas departamentales, y aportó al relevo de la clase dirigente de la ciudad y del departamento.

En este contexto surge el Movimiento Ciudadano, liderado por el Padre Bernardo Hoyos, quien gana las elecciones locales, en 1992, con una propuesta moralizadora, de lucha contra la corrupción, de cara a la gente y orientada a la «reconstrucción de Barranquilla». El apoyo recibido por la gestión de Hoyos es tal que el candidato de su movimiento, Edgar George, es elegido con una amplia mayoría en la siguiente contienda,

⁴ Para 1993, el número de personas con NBI representaban el 27% del total de los barranquilleros, el más alto porcentaje entre las principales ciudades colombianas. Una de las dimensiones más importantes de la pauperización que sufrió la población a partir de la década de los setenta fue el deterioro de la calidad de los servicios públicos: mientras que en ninguna de las otras tres grandes ciudades la población con servicios inadecuados superó el 1,8%, en Barranquilla este porcentaje fue de 9,8. Así, la población barranquillera que carece de uno de los servicios públicos domiciliarios es cinco veces superior a la que representan las otras grandes ciudades colombianas.

⁵ Hoyos alcanzó 110 mil votos en las elecciones de 1992, (un 51% del total), con una ventaja de más de 30 mil votos sobre su inmediato contendor; el candidato del partido conservador. George aglutinó el 69% de la votación de 1994, con un total de 146.000 votos.

⁶ Otra cara de este estilo es que la organización popular asume este caudillismo y apuesta más por la capacidad del líder que por el propio fortalecimiento y movilización.

en 1994⁵. Inicialmente la propuesta es de continuidad en el programa de gobierno, pero, en la práctica, se presentan un rompimiento político y una división total entre las dos propuestas, haciéndose evidente la fragilidad del movimiento como tal y la inexistencia de consensos de carácter programático.

Desde el punto de vista de la investigación se supuso que, en razón a que los grupos clientelistas de los partidos tradicionales fueron desalojados de la alcaldía de Barranquilla por el Movimiento Ciudadano, y a que éste asumió el control, se registrarían innovaciones importantes en el gobierno de la ciudad y en el manejo de sus problemas. De manera implícita se esperaba que una modificación radical en la orientación política del gobierno local se reflejara también en algunos cambios en la gestión de la ciudad, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, el análisis cuidadoso de las dos primeras administraciones del Movimiento Ciudadano en Barranquilla muestra resultados diferentes a los esperados, como se presentará a continuación, en forma muy sintética.

Democratización y participación ciudadana

El caso analizado da cuenta de la participación de personajes advenedizos en la política, los ahora denominados *outsiders*, que irrumpen en la esfera pública en espacios abiertos gracias a las recientes reformas descentralistas y democratizadoras, y ante el

descrédito de los partidos y dirigentes tradicionales y la desconfianza que éstos provocan en la población.

Pese a que, en principio, las propuestas políticas de los *outsiders* aparecen como salvadoras frente a crisis originadas por corrupción e inadecuados manejos de los recursos públicos, en la práctica no logran avances sustantivos en la democratización del poder local. Varios aspectos contribuirían a explicar este fenómeno. En primer término, los propios estilos de liderazgo y de gestión, que, según nuestras conclusiones, son determinantes en los cambios en las relaciones observables entre el Estado y la sociedad civil, en el plano local. Al respecto, son evidentes las distancias entre los dos mandatarios y la incidencia que este fenómeno tiene, aun por encima del propio movimiento político alternativo. Mientras el Padre Hoyos ejerce un liderazgo de tipo carismático, con un discurso religioso-mesianico y político basado en un vínculo personal muy fuerte con los sectores populares, pero con una clara tendencia al autoritarismo a la hora de tomar decisiones⁶, George, en general, mantiene un bajo perfil y sólo llega a destacarse casi un año después de su posesión, cuando rompe con el Movimiento Ciudadano. En terminología weberiana, este liderazgo es de tipo más racional, ejercido esencialmente en función del cargo y no en una relación personal con los sectores populares, por lo que objetivamente tiene un menor poder de convocatoria y movilización.

En segundo lugar, resulta evidente que, no obstante su peso en el gobierno local, el ac-

cionar del ejecutivo resulta insuficiente para cambiar prácticas y estilos políticos fuertemente arraigados. De hecho, la falta de gobernabilidad obligó a los dos dirigentes del Movimiento Ciudadano, muy temprano en sus respectivos gobiernos, a transar con el Concejo Distrital y con los políticos locales⁷. Es más, esta cultura política, permisiva de prácticas tradicionales de ejercicio político, es de alguna manera aceptada por un amplio grupo de ciudadanos ligados a las redes clientelistas e interesados en mantener las antiguas reglas del juego. El argumento central de esta conclusión es que la elección de gobernantes locales provenientes de fuerzas renovadoras no es en sí mismo una garantía de avance en el proceso de democratización, sino que los elementos del contexto, expresados a través del peso de sus corporaciones de elección popular y de los esquemas tradicionales de hacer política, limitan de entrada el alcance que el gobierno alternativo pueda tener. En relación con este aspecto es necesario señalar la facilidad con que los partidos tradicionales logran adaptarse al nuevo juego político y salir en el mediano plazo fortalecidos, incluso en detrimento de fuerzas renovadoras, como la Alianza Democrática M-19, sobre las cuales se edificó el proceso de cambio.

Un tercer elemento a considerar es la desventaja planteada por la inexistencia de un movimiento político, y la necesidad de construirlo desde el Estado. De entrada, en el caso analizado, el movimiento surge mediatizado por el papel del líder, que es quien intenta estructurarlo, a la medida de su estilo y concepciones. Esta situación, sumada a

diversas orientaciones sobre el “deber ser” del nuevo movimiento, llevó, en la administración George, a divisiones internas que ocasionaron la creación de otra organización política. Pero, más que consideraciones de orden ideológico, en la base de las divisiones se presentaron aspectos relacionados con la necesidad de garantizar la financiación del movimiento con recursos del Estado, que en su momento fueron manejados por Hoyos, pero que, cuando éste salió del poder no fueron de fácil acceso, por el papel que empezó a jugar el alcalde George.

En conclusión, en términos de la vigencia de alternativas democráticas en el escenario político local, podría plantearse que, más que cambios sustantivos, se observa una recomposición de fuerzas, algunas de ellas típicamente tradicionales. Esta afirmación se sustenta, por una parte, en que, pese al fenómeno político que representó Bernardo Hoyos, el número de votantes se mantuvo dentro del rango presentado en las diversas elecciones de alcaldes, es decir, no tocó a los tradicionales abstencionistas, y, por otra, en que, en las últimas contiendas, la fuerza de los candidatos estuvo apoyada, en principio, sobre el auge coyuntural de un movimiento político en alza (Alianza Democrática M-19)⁸ y, posteriormente, sobre maquinarias de movimientos políticos tradicionales. De hecho, la última candidatura del Padre Hoyos, en 1997, también se planteó en alianza con estos sectores, sin los cuales no hubiera tenido garantías de ser elegido. No obstante, la recomposición de fuerzas planteada implicó una apertura de espacios de poder a actores locales, que de otra manera no hubie-

⁷ Las transformaciones del gobierno local ocurrieron básicamente a nivel del ejecutivo. La conformación del Concejo Distrital no fue favorable a ninguna de las dos administraciones. En ambos casos, los partidos tradicionales, con predominio del partido liberal, mantuvieron la mayoría y fueron repitentes dentro de la Corporación. La Alianza Democrática M-19, coaliciones y otros movimientos políticos también tuvieron representación.

⁸ En las elecciones presidenciales de mayo de 1990, el M-19 fue un verdadero fenómeno electoral en Barranquilla. Su candidato, Antonio Navarro Wolf, alcanzó 57.018 votos, superando la votación por el candidato liberal César Gaviria, quien, aunque triunfó a nivel nacional, sólo obtuvo 47.826 votos en esa ciudad. Este triunfo electoral se ratificó en diciembre del mismo año, en las elecciones para Constituyente, en las que el M1-9 sacó la mayor votación, superando ampliamente a la segunda lista. Con estos



antecedentes, la Alianza Democrática M-19 decidió apostarle a la alcaldía de Barranquilla, y propuso, como mecanismo democrático innovador, una consulta para elegir al candidato. La consulta fue ganada ampliamente por Hoyos, quien más tarde se separó del M-19, al declarar, durante su promulgación oficial, que «no dependía de ninguna organización de izquierda democrática».

⁹ Espacios de encuentro como el popular Rincón Latino; la realización de consejos de gobierno en barrios marginados de la ciudad; y la atención directa, a quien así se lo solicitara, en su propia oficina, o incluso en su residencia configuraron una administración denominada —por el mismo Hoyos— «de puertas abiertas», sin precedentes en la historia de la ciudad. Aspectos tales como el acceso directo, sin intermediarios ni citas al gobierno local ni, específicamente, a su máxima autoridad; la presentación de información permanente sobre la gestión a los

→

territorios

ran accedido a él, como en el caso de desmovilizados de la guerrilla y líderes populares.

En relación con la apertura de espacios de participación ciudadana y comunitaria promovida desde el gobierno local, resulta evidente la distancia entre la normatividad vigente que regula la materia y la forma que adopta en la práctica. Al respecto puede afirmarse que los espacios formales —tipo Juntas Administradoras Locales, cabildos abiertos, plebiscitos, etc.— tienen poco impacto, y que más bien la participación ha adquirido características propias ligadas a los perfiles y estilos del candidato en el gobierno.

En el caso de la administración Hoyos, el esquema de participación utilizado fortalece la vinculación directa entre el alcalde y las masas, y es funcional a su forma de operación, en el sentido de que a través de encuentros directos maneja los conflictos y las divergencias de opinión surgidos frente a su gobierno, muchas veces con afrentas y cuestionamientos directos y mordaces a sus opositores. Aunque cambió radicalmente el estilo de relación del gobierno local con los ciudadanos de los sectores marginados⁹, la concepción de la participación de Bernardo Hoyos presenta limitaciones que se pueden resumir en los siguientes aspectos: a) se queda en un nivel primario, como es la información, y no promueve la participación a nivel de decisión, gestión, control, etc.; b) es una propuesta sectaria y excluyente, que si bien se presenta como respuesta al manejo tradicional del poder político a favor de grupos y sectores económicos, se radicaliza en sentido contrario, fomentando una pola-

rización de la ciudad. Esto excluye la posibilidad de un gobierno que proyecte la idea de ciudad como un todo y que plantee una propuesta de sociedad en la cual, sin olvidar el énfasis en el sector social, quepan los diferentes actores y propuestas; c) no se promueve el fortalecimiento de organizaciones¹⁰, por lo cual la relación con los actores centrales y el gobierno local se mantiene en un nivel de dependencia, y no de autonomía, frente al líder. Implícitamente se presenta una concepción bastante paternalista de la participación; d) finalmente, y como consecuencia de lo anterior, no se presenta sostenibilidad en la experiencia, pues las condiciones en que se desenvuelve más bien contribuyen al retroceso de procesos organizativos y sociales.

En el caso de la administración George, no es posible encontrar continuidad ni en relación con los espacios promovidos por Hoyos, ni con otros de su propia iniciativa. La investigación encontró experiencias puntuales, algunas de ellas frustradas y sin mucho impacto en el nivel global. En general, las experiencias existentes están ligadas a presiones de ONG o del sector privado, a gestiones de funcionarios destacados, o al propio contexto participativo que se presenta en el país y que genera alguna inercia para el desarrollo de procesos locales.

En el caso de Barranquilla, y especialmente en la administración George, es importante destacar el papel del sector privado y de la academia en aspectos relacionados con la decisión y gestión de la ciudad. Sobresale su actividad y dinamismo en materias tales como la integración del Consejo Distrital

de Planeación, la elaboración del Plan de Ordenamiento Físico Territorial, la elaboración de planes zonales, etc. Esta situación contrasta con la acción prácticamente nula de las organizaciones de base en materia de participación en la gestión local.

Se encuentra entonces, luego de estudiar la experiencia del movimiento alternativo en Barranquilla, que lejos de acercarse a un esquema de participación que permita la intervención de diversos actores en función de sus intereses y que facilite la coestión y el consenso sobre propuestas de desarrollo local, los mecanismos vigentes avanzan poco en el sentido de democratización de la ciudad. Incluso podría afirmarse que otras concepciones más utilitaristas, que ven la participación como elemento para incrementar la eficiencia en el sector público o para manejar el problema de los recursos escasos, tampoco encuentran cabida en el manejo que se le ha dado a ella en Barranquilla. En últimas, la participación no parece ser un aspecto central para garantizar la gobernabilidad por parte de estas administraciones locales, en términos de legitimar el gobierno local, crear modificaciones sustantivas en la relación con los ciudadanos, o lograr mayores niveles de eficiencia.

Estas conclusiones no significan que no se estén dando en la ciudad procesos de participación y de democratización local de iniciativa popular. Éstos no han sido analizados, pues este estudio sólo abarca lo promovido desde el gobierno local. Al respecto es útil tener en cuenta lo reciente de estos procesos y considerar que se requiere de una distancia histórica para realizar una evaluación

más rigurosa. Así mismo es probable que, comparada con un pasado relativamente próximo, la situación manifieste cambios considerables, que hace diez o quince años eran impensables. En este sentido, la investigación realizada presenta la radiografía de un momento específico, pero, por sus mismas características, se queda corta en un análisis de más largo plazo.

Modernización y eficiencia estatal

En esta materia es necesario también matizar la hipótesis inicial de una relación directa entre gobiernos alternativos y logro de modernización y eficiencia en el Estado local. Si bien la administración Hoyos representó un rompimiento con un esquema de manejo caracterizado por la corrupción y la politiquería, y realizó obras que beneficiaron especialmente a los sectores populares —hasta el momento excluidos de los planes de gobierno—, en el mediano plazo, considerado por esta investigación, el balance no es positivo.

Al respecto, la administración Hoyos muestra resultados, algunos puntuales, de beneficio para barrios o zonas determinadas de la ciudad, y otros de mayor envergadura¹¹, como el aumento en las coberturas de los servicios públicos o la disminución de los niveles de violencia. Sin embargo, en su caso eficacia y eficiencia no van unidos. Los logros alcanzados se hacen a un costo muy alto, que en la actualidad se evidencia en crisis financiera y administrativa. En términos coloquiales, algunos de los entrevistados para la realización de este estudio plantea-

Continuación Nota 9

pobladores; la recepción y, en ocasiones, la resolución de problemas específicos; y el establecimiento de mecanismos puntuales de fiscalización a través de denuncias ciudadanas y del acercamiento de las autoridades a las realidades zonales, son elementos que se abonan a este modelo participativo.

¹⁰ *En la administración Hoyos, por las mismas características del estilo de liderazgo mencionado, no existe un esfuerzo serio por fortalecer o, por lo menos, promocionar las organizaciones sociales, a las cuales considera como burocráticas o corruptas. Tampoco promovió esta administración la elección de Juntas Administradoras Locales.*

¹¹ *En algunos sectores y servicios es posible encontrar evidencias de avance. En el caso específico del acueducto, se encontró que «en el año 1993 la Triple A (servicio público de agua, aseo y alcantarillado) mantenía un promedio de 118 barrios racionados y cerca de 65 barrios con servicios de agua las 24 horas del*



territorios

Continuación Nota 11

día. A septiembre de 1996, la cifra de barrios racionados bajó a 40 y la de barrios con 24 horas de servicio aumentó a 143.»

¹² *El Acuerdo 3 de 1995, que reglamenta el impuesto de industria y comercio, prohíbe expresamente realizar cruces de declaraciones de este impuesto con los pagos de los contribuyentes al fisco nacional por concepto del IVA.*

¹³ *A manera de ejemplo, hay que señalar que el Concejo, la Personería Distrital y la Contraloría, entidades con alguna influencia del Concejo, son las que mayores aumentos han mostrado en la planta de personal, sin que esto se relacione con aumento de funciones o eficiencia. A manera comparativa, como lo señalan Montenegro y Vargas (1996), «mientras que en Bogotá cada empleado de la Contraloría vigila 10 funcionarios de la administración distrital, en la capital del Atlántico, cada persona de la contraloría vigila a*

→

ron que no hubo preocupación por “ordenar la casa”.

Barranquilla es hoy, probablemente tanto como antes de las administraciones del Movimiento Ciudadano, una ciudad quebrada. Los permanentes déficit de operación; la financiación de éstos con recursos de crédito; la pignoración de los principales recursos propios; el bajo dinamismo de los ingresos tributarios; y la existencia de una nómina de empleados insostenible y de pasivos laborales no asumidos hacen parte de su compleja situación actual. Esta descripción da cuenta de la imposibilidad de las administraciones alternativas para implementar una concepción moderna de gerencia urbana. George recibe y administra la crisis, y aunque buena parte del bajo perfil que se le atribuye podría estar explicado en este argumento, tampoco se convierte en el líder capaz de asumir la modernización del aparato público Distrital y de tomar las medidas, de elevado costo político, que un propósito de tal magnitud demanda.

Es evidente que la responsabilidad no recae exclusivamente en el ejecutivo local. Papel destacado en esta situación tiene el Concejo Distrital en su calidad de ente coadministrador. Muchas de las medidas que agudizan la crisis tienen origen en esa corporación. Así, está bajo su responsabilidad la aprobación, año tras año, de presupuestos inflados que luego se revierten en déficit, las reglamentaciones amañadas y a favor de ciertos sectores económicos en materia de impuestos¹² y el mantenimiento de una burocracia que en buena medida los beneficia directamente¹³.

Un tercer responsable está constituido por quienes aceptan estas prácticas y se benefician de ellas. Nuevamente surge como relevante la existencia de una cultura política permisiva ante este tipo de situaciones. Como se acepta popularmente en la ciudad, el gobierno del padre Hoyos fue mejor porque “aunque robo, lo hizo en menor medida que los otros, e hizo obras”. De alguna manera se percibe que la situación es así, y que poco o nada se puede hacer para modificarla.

Toda esta situación impacta la proyección de la ciudad y su capacidad de competencia en un contexto de apertura y modernización, como el que se plantea actualmente.

La conclusión central sobre este aspecto se relaciona con el peso significativo que tiene la cultura política tradicional como obstáculo a la realización de cambios sustantivos de democratización y modernización de la gestión local. Esta cultura política tiene un peso importante en sociedades donde el manejo del Estado se considera una empresa para la obtención de réditos para el beneficio privado. En este sentido, se observa que la existencia de una normatividad progresista al respecto, y la definición de una serie de instrumentos que garanticen la realización de gestiones modernas son condiciones importantes, pero no suficientes en sí mismas. Una vez se ha avanzado en el proceso de descentralización desde el punto legislativo y como política del Estado, el reto que ahora se plantea es modificar la cultura y las prácticas políticas para que el ideal de construcción de lo local como espacio de democracia y de eficiencia sea posible.

territorios

Queda la incertidumbre, no resuelta por este estudio, de si los recursos y esfuerzos destinados a promover la descentralización están mejorando la calidad de vida de los habitantes y la prestación de servicios sociales. Aunque hay algunas evidencias de que los recursos no están mostrando el impacto esperado debido a problemas de ineficiencia, consideramos que aún es prematuro hacer una observación radical al respecto, y que, también en este punto, el factor de distanciamiento histórico debe ser considerado. En nuestra opinión, lo que se presenta no invalida la consideración de las ventajas de un esquema descentralista de administración y gobierno del país, pero sí muestra la necesidad de tener en cuenta aspectos de orden político y cultural que requieren transformaciones de largo plazo, en un camino en el que lenta y limitadamente se va avanzando, y en el cual deben confluir los más variados actores.

Gobernabilidad a nivel local

Para terminar se podría afirmar que en el caso de Barranquilla, el concepto de gobernabilidad que operó entre 1992 y 1997 no radicaba en la participación ciudadana ni en la modernización de la administración local. En lo fundamental dependió de los acuerdos que se pudieran lograr, entre las distintas fuerzas políticas actuantes en la ciudad, con respecto a la distribución de la burocracia y del presupuesto del Distrito. El principal espacio donde se ha jugado la gobernabilidad a nivel local en Barranquilla es el Concejo Distrital. Así fue durante las

últimas décadas, y así continuó siendo durante el periodo estudiado. Esto siempre estuvo claro, tanto para Bernardo Hoyos como para Edgar George. Ambos alcaldes entraron completamente en el juego de alianzas y acuerdos con las distintas fuerzas políticas que tienen representación en el Concejo, para asegurar el trámite y la aprobación de sus iniciativas en esta corporación. Con este objetivo no importaba mucho el perfil político del aliado de turno; las identidades ideológicas contaron muy poco, o nada, cuando se trataba de lograr los propósitos de la administración distrital en cada coyuntura.

Por lo general, o en todos los casos, el gobierno distrital obtuvo el apoyo político de la corporación legislativa local a cambio de la asignación de cargos públicos y contratos a partidarios o seguidores de los respectivos grupos políticos comprometidos en una coalición. De esta manera han permanecido vigentes los mecanismos del clientelismo tradicional, a pesar del espacio político perdido por los sectores del bipartidismo frente al Movimiento Ciudadano. Por ello, no podría afirmarse con certeza que el cambio político registrado en la ciudad durante los últimos años haya debilitado el clientelismo tradicional a nivel local; más bien, podría decirse que, de alguna manera, ha logrado mantenerse y, en ciertos casos, salir fortalecido.

En estas condiciones, el caso de Barranquilla obliga a reconsiderar las formulaciones teóricas del concepto de gobernabilidad que sirvieron de punto de partida para esta investigación. Del análisis de este estudio de

Continuación Nota 13

dos funcionarios del Distrito! La Contraloría de Barranquilla es cinco veces más grande que la de Bogotá». Esta situación de ineficiencia administrativa es similar en muchas otras entidades del Distrito.

territorios

caso es posible concluir que la gobernabilidad no depende exclusivamente, y ni siquiera principalmente, de la participación ciudadana o de la modernización del Estado; mucho más importantes para asegurarla son los acuerdos que se logren para apoyar a la administración de turno en los espacios de negociación, especialmente en las corporaciones legislativas, donde tienen representación los diferentes grupos políticos.

Lo anterior no implica que debamos abandonar la idea de gobernabilidad asociada a los procesos de democratización, participación ciudadana, modernización y eficiencia del Estado; lo que se plantea es la necesidad de incorporar en este concepto la correlación de fuerzas existente en cada momento, en el correspondiente escenario de poder. La gobernabilidad depende en gran medida de los respaldos políticos con los que cuente una administración, independientemente de los intereses específicos en que se sustente este apoyo o las razones con las que se justifique. Ésta es una de las principales lecciones que deja el estudio del caso de Barranquilla.

Bibliografía citada

Crozier, M.; Huntington, S.; Watanuki, J., 1975, *The Crisis of Democracy. Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press.

Diniz, Eli, 1995, «Gobernabilidade, Governance e Eficiência do Estado : Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem», en Valladares, Licia (coord.), 1995,

Perspectivas de Governabilidade na Década de 90. Local Governance e Pobreza no Brasil, Río de Janeiro, IUPRJ. Ponencia presentada en el Seminario Regional Global Urban Research Initiative, realizado en Otavalo, Ecuador, del 17 al 20 de enero de 1995.

Huntington, Samuel, 1968, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London.

Montenegro, Armando y Vargas, César, 1996, «La situación de las finanzas distritales, 1996», en Revista Informativa Cámara de Comercio de Barranquilla, vol. XVIII, núm. 189, segundo trimestre de 1996.

Murillo, Gabriel y Ungar, Elizabeth, 1993, «Hacia la construcción de una agenda de gobernabilidad: la reforma política y la superación de los obstáculos al fortalecimiento democrático», en Ungar, Elizabeth, *Gobernabilidad en Colombia : Retos y desafíos*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, págs. 27-79.

Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy, 1995, *La ciudad : Gobernanza y pobreza urbana en seis países de Sudamérica*, Santiago, SUR, Centro de Estudios Sociales y Educación. Ponencia presentada en el Seminario Regional Global Urban Research Initiative, realizado en Otavalo, Ecuador, del 17 al 20 de enero de 1995.

Santana, Pedro, 1991, «Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de hoy», en Revista Foro, núm. 14, Santa Fe de Bogotá, abril, págs. 5-16.

- Schteingart, Martha y Duhau, Emilio, 1995, *Gobernabilidad y pobreza a nivel local en México, Colombia y Centroamérica*, México D.F., El Colegio de México. Ponencia presentada en el Seminario Regional Global Urban Research Initiative, realizado en Otavalo, Ecuador, del 17 al 20 de enero de 1995.
- Schteingart, Martha, 1996, *Presentación del Proyecto Gobernabilidad y Gestión Local en México y Colombia. GURI III*, México D.F., El Colegio de México. Documento elaborado a partir de la Reunión Preparatoria del Proyecto, realizada en México D.F., los días 18 y 19 de noviembre de 1996.
- UNGAR, Elizabeth, (ed.), 1993, *Gobernabilidad en Colombia: Retos y desafíos*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, págs. 9-22.
- , (Ed.), 1994, *Gobernabilidad democrática y participación ciudadana en Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Gobernabilidad y Pobreza a Nivel Local, realizado en México D.F., del 7 al 9 de junio de 1994.
- Valladares, Licia, (coord.), 1995, *Perspectivas de Gobernabilidad en la Década de 90: Local Governance e Pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, IUPRJ. Ponencia presentada en el Seminario Regional Global Urban Research Initiative, realizado en Otavalo, Ecuador, del 17 al 20 de enero de 1995.
- WORLD BANK, 1992, *Governance and Development*, Washington D.C.
- WORLD BANK, 1993, *Governance: The World Bank Experience*, Washington, D.C.