

INSTITUCIONALIDAD Y PERMEABILIDAD EL DESAFÍO POLÍTICO DE BARRANQUILLA ANTE LA GLOBALIZACIÓN*

Alexandra García Iragorri**

Resumen

Este trabajo forma parte de una investigación mayor y está encaminado a establecer si en la ciudad de Barranquilla se ofrecen las condiciones necesarias en materia de institucionalidad y permeabilidad política que le permitan ser competitiva frente a un proceso de globalización. Las conclusiones están orientadas a demostrar que aunque el aparato político es poco accesible a los ciudadanos, el poder del alcalde se percibe como alto a costa del cuerpo colegiado co-administrador. La falta de consolidación tanto del Estado como de la sociedad civil, impiden ejercer un verdadero control que evite que desde la alcaldía, individuos aprovechen esa debilidad para beneficio propio.

Palabras clave: Barranquilla y la globalización. Procesos políticos.

Abstract

The present paper is part of a wider investigation and its aim is to establish if the city of Barranquilla, Colombia, offers the necessary conditions of institutionalization and political permeability, which will enable it to be competitive in the process of globalization. The conclusions are oriented towards demonstrating that although the political apparatus is not in the reach of citizens, the mayor power is perceived as high when compared to the co-administrative collegiate. The lack of state consolidation as well as that of civil society avoid the exertion of a real control which would prevent that from the mayor's office, certain particulars would use this handicap in their own benefit.

Key words: Barranquilla and globalization, political processes.

Fecha de recepción: 24 de septiembre de 2003

* Trabajo presentado en el XIII Congreso de Colombianistas. Universidad del Norte, 12-15 de agosto de 2003. Documento preliminar. No citar sin autorización de la autora.

** Abogada – Politóloga. Profesora de la División de Ciencias Jurídicas Universidad del Norte. Candidata a Doctorado en Ciencia Política, Pennsylvania State University. agarcia@uninorte.edu.co

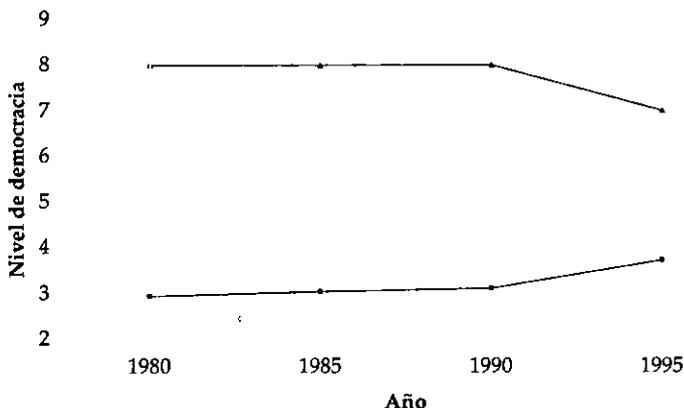
El desafío de la globalización requiere que la ciudad ofrezca condiciones propicias para ser competitiva en términos no sólo económicos y sociales, sino que también cuente con una adecuada institucionalidad y permeabilidad política. Por institucionalidad política nos referimos a que todos los procesos y actuaciones que se realicen dentro y ante la administración local, deben ser claros, uniformes y públicos. En este sentido, la sociedad civil en general debe estar en capacidad de poder dirigirse al Estado de manera efectiva; debe estar en capacidad de solicitar del Estado determinadas actuaciones o decisiones, ya sea a través de grupos debidamente organizados o por medio de alianzas entre diferentes asociaciones y la comunidad. En pocas palabras, el aparato político debe ser accesible para sus ciudadanos, grupos de interés y grupos sociales en general.

Numerosos estudios en la Ciencia Política sugieren que la base de la democracia es una sociedad civil densa y activa. De acuerdo con esto, el auge de las nuevas democracias en los países en desarrollo se ha visto acompañado por un creciente número de grupos y asociaciones que van desde comunidades de barrio hasta organizaciones de ayuda formalmente estructuradas¹. Algunos de estos grupos se forman de manera espontánea bajo la dirección y ayuda de ciudadanos, mientras que otros surgen de iniciativas del gobierno o de agencias internacionales. Estas agencias oficiales del gobierno crean y financian estas asociaciones basadas, en la mayor parte, en la idea de que entre más grupos y asociaciones hay, mayor será el grado de democracia del sistema en el cual se encuentran.

Sin embargo, una correlación entre el número de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el nivel de democracia en Colombia muestra que, a través del tiempo, a medida que el número de ONGs aumenta, el nivel de democracia en Colombia decrece (Villar, 2001). Aparentemente, entonces, las organizaciones no gubernamentales están negativamente correlacionadas con el nivel de democracia, resultado contrario a lo que la teoría contemporánea sobre el debate entre la democracia y la sociedad civil argumentaría. Si, de acuerdo con los estudiosos del tema, una sociedad civil vibrante y densa es necesaria para que la democracia se consolide, entonces ¿por qué el nivel de democracia en Colombia cae a medida que el número de ONGs aumenta? (ver figura 1). ¿Por qué en ciudades como Barranquilla, donde hay 3.984 asociaciones sin ánimo de lucro registradas en la Cámara de Comercio de la ciudad, no contamos con un desarrollo

¹A partir de 1993, el Directorio de ONGs de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) tenía 2.970 ONGs de desarrollo registradas en los países miembros de la OECD. Las ONG internacionales aumentaron de 176 en 1909 a 28.900 en 1993 y se estima que hay más de 50.000 ONG en el mundo en vías de desarrollo (Streeten, 1997).

político democrático? ¿Por qué seguimos siendo una de las ciudades más cuestionadas por su quehacer político?



Serie 2: Log de ONGs basado en Directorio de ONGs en Colombia,
Serie 3: Democracia Score Polity III.

Figura 1
ONGs y democracia en Colombia
1980-1995

El argumento que deseo ofrecer es que el análisis de la relación entre democracia y sociedad civil debe ir mas allá del estudio de la densidad de la sociedad civil; debe incluir, además del estudio del comportamiento de los grupos que constituyen la sociedad civil, un análisis del contexto político en el cual la sociedad funciona. Esto es, es preciso conocer la realidad política en la cual actúa esa sociedad civil, qué estructura política tiene, cómo están repartidas las fuerzas vivas en la ciudad y cuál es la relación entre el Estado y la sociedad civil.

No basta que en una ciudad exista un sinnúmero de organizaciones y grupos sociales; es preciso que éstos tengan la posibilidad de participar, de incidir en las decisiones públicas, y esto lo lograrán no sólo por su habilidad para organizarse sino también por la disposición que tenga el Estado de permitirles participar. En otras palabras, ¿cómo sabemos que la presencia de un gran número de grupos y asociaciones no es más que un mero indicador estadístico de la densidad de la sociedad civil, como lo sugieren Miszlivetz

y Jensen (1998), pero no un indicador de su organización? ¿Cómo sabemos si estos grupos realmente tienen un impacto en la política real?

Este trabajo lo desarrollo en tres secciones. Inicio con un recorrido teórico del debate sobre la relación entre democracia y sociedad civil, e incluyo una discusión sobre el Estado y la conceptualización de institucionalidad y permeabilidad que utilizo en el análisis. Continúo con una mirada al caso de Barranquilla basada en entrevistas realizadas durante el último año a ediles, concejales, secretarios de despacho distritales y a varios actores políticos y empresariales de la ciudad. Cierro con algunas consideraciones y conclusiones preliminares.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Democracia y Sociedad Civil: ¿En qué vamos?

En esta sección presento las consideraciones teóricas y las discusiones que fundamentan mi estudio. Inicialmente trato el tema de la relación entre democracia y sociedad civil haciendo un repaso de la evolución del concepto de democracia, sus distintos significados y los aspectos que considero deben incluirse en una definición del término. La idea detrás de esta discusión es llegar a una definición de democracia que haga particular énfasis en los aspectos políticos y no sólo en las consideraciones de participación electoral.

Continúo con una discusión sobre la dificultad de conceptualizar sociedad civil y presento una serie de debates sobre la función que algunos autores le atribuyen y sus posibles efectos en la democracia. En esta sección argumento que si bien algunos teóricos ven la sociedad civil como aquello opuesto al Estado, considero que el análisis debe ser integrado; para poder entender el rol de la sociedad civil es preciso conocer el contexto político en el cual actúa.

Conceptuar sobre el término democracia ha resultado un proceso complejo. Estudiosos del tema están divididos entre las definiciones minimalista y maximalistas que incluyen mucho o muy poco de acuerdo con los objetivos teóricos que persiguen. Es así como es posible encontrar varias definiciones de democracia que van de lo minimalista a los más comprehensivos basadas en los diferentes componentes que el autor desea resaltar, por ejemplo: participación, derechos civiles y libertades políticas o equidad social (Dahl, 1971; Bollen, 1993; Huber, Rueschemeyer y Stephens, 1997; Encarnación, 2000). Definiciones minimalistas, aquellas que identifican

algunos atributos particulares sin los cuales el sistema no sería democrático son útiles y necesarias porque permiten una mayor claridad al momento de realizar estudios empíricos; si la definición no es muy compleja, es más fácil identificar la presencia o ausencia del concepto en el mundo real. Sin embargo, esta definición minimalista no permite una conceptualización del tema más precisa, ya que normalmente se omiten características o atributos particulares a cada concepto que permitirían un mayor entendimiento del mismo (Munck y Verkuilen: 2002, 9).

Este vaivén entre definiciones minimalistas y maximalistas ha hecho que los teóricos caractericen el sistema político de los países de tantas maneras que a veces uno tiene sus dudas. Por ejemplo, Colombia ha sido clasificado en varias formas dependiendo del atributo específico del sistema que los autores desean resaltar. Unos ejemplos de estas caracterizaciones son: democracia consociacional (Dix, 1987, Hartlyn, 1988); autoritarismo incluyente (Bagley, 1984); democracia excluyente (Martz, 1997), democracia sectaria (Kline, 1995); casi poliarquía (Dahl, 1971); autoritaria (Huntington y Moore, 1970), y democracia perversa (Bejarano, 2000).

Las definiciones contemporáneas de democracia tienen su origen en Schumpeter (1954), quien argumentó que la democracia es aquel arreglo institucional en el cual los individuos adquieren el poder de tomar decisiones políticas a través de la competencia por el voto de los ciudadanos. En esta definición, el autor hace especial énfasis en el componente electoral de la democracia al afirmar que ésta requiere que los ciudadanos sean capaces de transferir su poder decisorio a aquellos oficiales elegidos por medio de un proceso competitivo. Más tarde, algunos autores como Dahl (1970) ofrecen definiciones un poco más amplias al argumentar que el término democracia en sí debía ser visto como un tipo ideal, como un sistema ideal poco probable de ser encontrado en el mundo, por lo que sugiere trabajar con el término de poliarquía.

Poliarquía indica la existencia de las condiciones mínimas que un sistema político debe tener: libertad de asociación, libertad de expresión, derecho a elegir y ser elegido, elecciones libres y justas e instituciones del gobierno compuestas por individuos elegidos por los ciudadanos (Dahl, 1971: 3). Es decir, para Dahl son dos los componentes claves para la poliarquía: liberalización o debate público y participación. Hay que anotar que estos componentes resaltan el aspecto electoral y no hacen alusión al nivel de participación de los ciudadanos dentro del proceso decisorio. Cuando Dahl habla de participación, lo hace refiriéndose a la oportunidad que deben tener los ciudadanos de elegir y ser elegidos, de que existan opciones

de voto por parte de los participantes, pero no hace referencia al contacto directo de los ciudadanos con el proceso de toma de decisiones públicas.

Taylor (1991), Diamond Lipset, y Linz (1986) argumentan que la democracia es un sistema político que incorpora tres aspectos principales: a) una competencia extensa e importante entre individuos y grupos organizados, b) un alto nivel de participación política en la selección de los líderes y las políticas, y c) un nivel de libertades políticas y civiles suficiente que garantice la integridad de la competencia y participación política. Esta definición es un poco más amplia que la de Dahl, ya que estos autores hacen especial mención al nivel de inclusión política no sólo en la selección de líderes, sino también en la definición de políticas públicas (Taylor, 1991: 190).

En general, las definiciones de democracia pueden ser clasificadas basadas en dos componentes: libertades políticas y reglas democráticas o derechos políticos. La mayoría de las definiciones enfatizan en uno de estos componentes; algunas hacen énfasis en los dos². Según Bollen (1993), libertades políticas indica que la gente de un país tiene libertad de expresar sus opiniones políticas a través de cualquier medio, y la libertad de formar y participar en cualquier grupo. Reglas democráticas o derechos políticos indica que el gobierno nacional debe responder ante el público en general, que cada individuo está en capacidad de participar directamente o por medio de representantes en el gobierno. Es decir, para Bollen (1993) la democracia liberal se da en la medida en que el sistema político permite que existan libertades y derechos políticos. Por libertades políticas Bollen entiende libertad de asociación, libertad de medios, libertades civiles. Por reglas democráticas se refiere a la facilidad que existe para nominar a cargos de elección popular, a la efectividad de los órganos legislativos de elección popular, de los derechos políticos y de la elección del jefe del ejecutivo. Como vemos en esta lista, la libertad de asociación hace parte de los componentes que Bollen incluye, pero no hace mención a la capacidad real de que los ciudadanos participen en el proceso de toma de decisiones una vez se hayan asociado.

² Bollen ofrece una clasificación de autores basada en las definiciones con las cuales trabajan. Schumpeter (1950), Moore (1966), Lipset (1981) y Huntington (1984) pertenecen a la regla de la dimensión democrática; Lenski (1966), Therborn (1977), Casanova (1970) y Dahl (1971) usan los derechos políticos y la regla democrática como componentes para sus definiciones.

Otros autores como Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (1996) defienden una definición mínima de democracia y plantean que un régimen democrático es aquel en el cual los oficiales del gobierno son nombrados como consecuencia de una elección en la cual la oposición pudiese participar, ganar y tomar posesión de su puesto. Para estos autores, la democracia existe cuando los partidos pierden elecciones; la alternación del poder es necesaria para que el sistema sea considerado democrático. De nuevo, el énfasis en esta definición está en el carácter electoral de la democracia y no hay mención alguna a los atributos adicionales como el real involucramiento en el proceso político.

Una definición más amplia o maximalista de la democracia la encontramos en el trabajo de Huber, Rueschemeyer y Stephens, *The Paradoxes of contemporary democracy (Las Paradojas de la democracia contemporánea, 1997)*. Para ellos es importante distinguir entre la democracia formal, la participativa y la social. Por democracia formal entienden el sistema político que combina cuatro elementos especiales: a) elecciones periódicas y justas, b) sufragio universal, c) Responsabilidad política de los órganos del Estado ante sus electores, y d) garantías reales de libertad de expresión y asociación, junto con protección contra acciones arbitrarias por parte del Estado. La democracia participativa comprende los cuatro elementos anteriores y altos niveles de participación sin que exista diferencias sistemáticas entre categorías sociales. La democracia social es el sistema en el cual los cinco elementos anteriores se hallan, más un constante aumento de la equidad social. Es decir, según los autores mencionados, la democracia formal es requisito para la participativa, y estas dos lo son para la democracia social.

En general, está claro que no hay consenso entre los autores sobre cuál o cuáles son los atributos que definen a la democracia. Como plantean Schmitter y Kart (1996), tal vez los estudiosos del tema debemos aceptar que hay muchos tipos de democracia y que éstos dependen de las condiciones económicas y sociales de cada país y de sus arreglos institucionales. Para estos autores, «*la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el cual los que gobiernan son sometidos a juicios de responsabilidad por sus acciones públicas, por parte de los ciudadanos, quienes actúan indirectamente a través de la competencia y cooperación de sus elegidos*»³ (Schmitter y Karl, 1996: 50).

³ Traducción propia. Cita original: «*Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives*».

Este trabajo adopta la visión de Schmitter y Karl e interpreta la democracia como un concepto que va más allá de las simples elecciones periódicas y justas; también considera el espacio que los ciudadanos deben tener para influir la política pública por medio de los grupos, asociaciones, movimientos sociales y organizaciones similares. En sus palabras, «*La democracia moderna [...] ofrece una variedad de procesos competitivos y canales de expresión de intereses y valores – de asociación y partidistas, funcionales y también territoriales, colectivos así como individuales. Todos son integrales para su práctica*»⁴ (Schmitter y Karl, 1996: 52).

La importancia que se le atribuye al tema de las asociaciones y su efecto sobre la democracia no es un planteamiento teórico nuevo. Desde los tiempos de Alexis de Tocqueville y su trabajo *Democracia en América* (1840) se hace un llamado para que la democracia sea vista como algo más que la competencia activa por los votos de los ciudadanos. De Tocqueville insistió en la importancia de los grupos independientes en la democracia y argumentó que la densidad de asociaciones en América era uno de los factores que hacía que el sistema fuese más fuerte al otorgarle a la sociedad la capacidad de revisar los poderes del estado (De Tocqueville [1840], 1981: 103).

Este argumento de De Tocqueville nos lleva al tema de la sociedad civil. El concepto de sociedad civil es escurridizo y algunas veces contradictorio, ya que se identifica con particularidades que van desde el derecho de los ciudadanos hasta el voluntarismo y el espíritu de comunidad (Seligman, 1997: 5). Ilustra un poco esta visión el planteamiento de Foley y Edwards: «*Algunas veces el concepto parece tener las propiedades de un gas, se expande o contrae para encajar en el espacio analítico que le otorga cada entorno histórico o sociopolítico en el que se encuentre*»⁵ (1996: 42).

Para algunos, la sociedad civil ha sido entendida como el campo de las asociaciones voluntarias de carácter privado, que van desde comité de vecinos hasta grupos de interés e instituciones de filantropía, como una de las arenas de dominación y oposición de la sociedad (Foley y Edwards, 1996; Migdal, 1994), como «*la esfera de la acción colectiva no-privatizada que es voluntaria en lugar de obligatoria, persuasiva en lugar de coercitiva*»⁶ (Galston,

⁴ Traducción propia. Cita original: «*Modern democracy [...] offers a variety of competitive processes and channels for the expression of interests and values – associational as well as partisan, functional as well as territorial, collective as well as individual. All are integral to its practice*».

⁵ Traducción propia. Cita original: «*At times the concept seems to take on the property of a gas, expanding or contracting to fit the analytic space afforded it by each historical or sociopolitical setting*».

⁶ Traducción Propia. Cita original: «*a realm of nonprivatized collective action that is voluntary rather than compulsory and persuasive rather than coercive*».

2000: 64), como la esfera de vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, en la mayor parte autosostenible, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o una serie de reglas compartidas⁷ (Diamond, 1996: 228).

Así pues, la sociedad civil está compuesta por ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera de lo público para lograr fines colectivos. Algunos de estos fines van desde expresar su interés e ideas hasta realizar peticiones concretas al Estado o hacer que los funcionarios públicos respondan por sus actos (Diamond, 1996).

Sin embargo, existen otras visiones menos optimistas de los propósitos y roles de la sociedad civil. En tradición hegeliana, la sociedad civil es una arena en la cual la persona privada busca cumplir con sus intereses egoístas. Hegel define la sociedad civil como:

[...] an association of members as self-subsistent individuals in a universality which, because of their self-subsistence, is only abstract. Their association is brought about by their needs, by the legal system – the means to security of person and property – and by an external organization for attaining their particular and common interests (PR d157) [...] Individuals in their capacity as burghers in this state are private persons whose end is their own interest. This end is mediated through the universal which thus appears as a means to its realization (PR d187).

Entonces, en esta tradición la sociedad civil es donde la libre individualidad busca satisfacer sus propios deseos y autonomía personal y no el campo de los fines colectivos (Seligman, 1992: 5). Es decir, la sociedad civil es más que la arena en la cual se desarrollan las redes públicas y en la que los ciudadanos colaboran uno con otros; ésta también puede ser el espacio de conflicto mutuo de intereses y autodeterminación (Olson, 1982; Seligman, 1992: 50).

Basada en estas dos visiones de sociedad civil, es oportuno empezar a desarrollar la discusión sobre la relación entre sociedad civil y democracia. Siguiendo la posición optimista y positiva de sociedad civil, los autores de esta corriente argumentan que una sociedad civil densa, es decir, con un gran número de grupos y asociaciones de diferente estilo, es necesaria para

⁷ Traducción propia. Cita original: «the realm of organized, social life that is voluntary, self-generating, (largely) self-supporting, autonomous from the state, and bound by a legal order or set of shared rules».

que la democracia subsista (Putnam, 1993: 89 y 175; Chazan, 1993: 280; Gellner, 1994; Diamond, 1994). Esta corriente, que se le ha denominado neo-tocqueveliana, se basa en conocidos estudios como el de Putnam, *Making Democracy Work* (1993), en el cual se le hace un seguimiento al desarrollo de dos regiones en Italia y se concluye que la principal diferencia entre el nivel de eficiencia del gobierno (su proxy para democracia) radica en la tradición de trabajar en red y la fuerte interacción entre las asociaciones presentes en una de las regiones. Si bien este estudio ha sido criticado por las mediciones y métodos que utiliza (Foley y Edwards, 1996, pie de página 8; Tarrow, 1996; Seligson, 1999), constituye un importante intento por construir un vínculo entre la vida asociativa de una sociedad y el tipo de democracia que ésta tenga. En resumen, para esta tradición, entre más grupos y asociaciones tenga una sociedad, mejor será su democracia. En palabras de Putnam: «Entre más densa sean las redes en una comunidad, es más probable que sus ciudadanos sean capaces de cooperar para beneficio mutuo [...] Tocqueville tenía razón: el gobierno democrático se fortalece, no se debilita, cuando se enfrenta a una sociedad civil vigorosa» (Putnam, 1993: 173 y 182).

El argumento de Putnam generó una serie de respuestas dentro de la disciplina y dio origen a una línea de análisis que aun produce interesantes propuestas teóricas. A este respecto, en su trabajo *The Paradoxes of Civil Society* (1996), Foley y Edwards toman posición frente al trabajo de Putnam y argumentan que este último desestimó el poder de las nuevas organizaciones y de las asociaciones políticas —que no formaron parte de su definición de sociedad civil—, entidades que podían generar comunidad cívica y fortalecer la democracia (1996: 40).

Si bien Foley y Edwards (1996) no niegan la conclusión de Putnam sobre la importancia de las redes asociativas y su impacto en el desarrollo de la democracia, estos autores quieren resaltar que son las asociaciones políticas las que seguramente juegan el rol que se les atribuye a las asociaciones de carácter civil, y seguramente lo hagan mejor que estas últimas (Foley y Edwards, 1996: 48). Es decir, los autores plantean que los grupos en la sociedad civil pueden jugar roles distintos de acuerdo con el entorno político en el cual funcionan. Si una sociedad civil es suficientemente fuerte para contrarrestar a un régimen autoritario, se preguntan los autores, ¿qué le impide debilitar o enfrentarse a un gobierno democrático? Según los autores, «una sociedad civil democrática parece requerir de un estado democrático y, una sociedad civil fuerte, parece requerir de un estado fuerte y con capacidad de respuesta. La fuerza y capacidad de respuesta de una democracia puede depender del carácter de su sociedad civil, como argumenta Putnam, haciendo énfasis en ambos, el funcionamiento democrático y la fortaleza del estado. Pero esos efectos

dependen de un logro anterior, que exista una democracia y un estado fuerte»⁸ (Foley y Edwards, 1996: 48). Es decir, el tipo de acción colectiva que los grupos de la sociedad civil adelanten varía de acuerdo con el sistema político que enfrenten; un sistema débil y sin capacidad de respuesta es probable que enfrente un mayor activismo contra el Estado o un alto grado de apatía (1996: 49).

Utilizando el caso del colapso de la República de Weimar y basada en el temor que expresó Huntington (1960) sobre cómo una población altamente organizada y movilizadada puede representar una amenaza para los estados en desarrollo, Sheri Berman (1997) ofrece una perspectiva de análisis interesante. Esta autora argumenta que si bien la participación en asociaciones civiles en Alemania aglutinó a los ciudadanos tal y como los neotocquevelianos claman que haría, esto no fortaleció la democracia sino que, por el contrario, la debilitó (Berman, 1997: 408). Según Berman, para poder entender el rol que la sociedad civil puede tener en la democracia, debemos centrarnos en el análisis de las condiciones internas y externas que influyen en las instituciones políticas de cada país, ya que las reacciones de la sociedad civil estarán basadas en las actuaciones de dichas instituciones. En sus palabras:

[I]f we want to know when civil society activity will take on oppositional or even antidemocratic tendencies, we need to ground our analyses in concrete examinations of political reality. If a country's political institutions and structures are capable of channeling and redressing grievances and the existing political regime enjoys public support and legitimacy, then associationism will probably buttress political stability by placing its resources and beneficial effects in the service of the status quo [...] If, on the contrary, political institutions and structures are weak [...] then civil society activity may become an alternative to politics [...] In such situations, associationism will probably undermine political stability. Flourishing civil society activity in these circumstances signals governmental and party failure and may bode ill for the regime's future (1997: 426).

En este punto es necesario que hagamos una síntesis de lo discutido hasta ahora. He mostrado cómo el debate sobre la relación entre sociedad

⁸ Traducción propia. Cita original: «a democratic civil society seems to require a democratic state, and a strong civil society seems to require a strong and responsive state. The strength and responsiveness of a democracy may depend upon the character of its civil society, as Putnam argues, reinforcing both the democratic functioning and the strength of the state. But such effects depend on the prior achievement of both democracy and a strong state.»

civil y democracia ha evolucionado. Del análisis de Putnam sobre la densidad de la sociedad civil pasamos a lo planteado por Foley y Edwards (1996), que no es necesariamente la densidad de las asociaciones civiles sino la existencia de algunas asociaciones políticas en un entorno político adecuado las que pueden alcanzar las metas para la democracia que Putnam le atribuye a las redes cívicas. Esta visión optimista de la sociedad civil y su rol frente a la democracia es empañada por la visión revisionista que plantea que es posible esperar que una sociedad civil densa o vibrante tenga efectos negativos sobre la democracia al poner en riesgo la capacidad del gobernar del estado (Berman, 1997; Encarnación, 2000).

Lo que parece surgir de esta discusión es que el foco de análisis se ha movido del carácter de la sociedad civil al entorno político. En las etapas iniciales del debate, la discusión se centró en los valores y normas que una red horizontal de asociaciones civiles generarían en la sociedad y sus efectos en los grados de colaboración y entendimiento mutuo que se desarrollaría en los ciudadanos. Entre más interactúen y participen los individuos, más aprenderán a confiar en los otros y a desarrollar metas e intereses comunes. Así, la calidad de la sociedad civil y los valores que representaba eran aspectos centrales de esta teoría. Más tarde, y también con atención en los aspectos internos de la sociedad civil, algunos autores argumentaron que el tipo de asociaciones presentes en la sociedad era importante. Sin embargo, en este punto se resalta que es necesario mirar fuera de la sociedad civil y fijar un poco la atención en el contexto político para poder entender el posible efecto que ésta tenga en la democracia (Foley y Edwards, 1996; Berman, 1997; Encarnación, 2000). Adicionalmente, con estas nuevas perspectivas, el carácter del entorno político se vuelve aun más importante que el carácter de la sociedad civil en sí. Berman (1997) dice claramente: «*Tal vez, [...] asociacionismo debería ser considerado un multiplicador político neutral –ni inherentemente bueno ni inherentemente malo, sino más bien su efecto dependería de su contexto político*»⁹ (427).

En este proyecto planteo que necesitamos considerar los dos puntos del debate y estudiar tanto el carácter y especificaciones de una sociedad civil en particular como el grado de apertura e inclusión que el sistema político ofrece. El estudio de la sociedad civil debe estar dirigido a la realidad de su funcionamiento, a evaluar si los grupos pueden o no influir en la política

⁹ Traducción propia. Cita original: «*Perhaps, [...] associationism should be considered a politically neutral multiplier –neither inherently good nor inherently bad, but rather dependent for its effects on the wider political context*».

pública, verificar si es posible que la sociedad civil penetre las esferas de poder que le rodean y lograr que el Estado sea permeable a sus intereses y peticiones.

El Estado

El estudio del Estado es una de las mayores áreas dentro de la Ciencia Política, por lo que en este trabajo nos concentraremos en discutir los puntos más relevantes de la discusión contemporánea. En general, dos enfoques han liderado la discusión sobre el Estado: 1) Estado-Sociedad, 2) Estado en sociedad.

El enfoque Estado-Sociedad plantea que es preciso estudiar al estado de manera independiente, es decir, cuando se analizan los resultados políticos, los procesos y dinámicas es necesario estudiar al Estado y su capacidad y autonomía para actuar independientemente de la sociedad. Este enfoque argumenta que hay que superar la visión del Estado como aquella caja negra en la que se producen las decisiones pero que realmente no se conoce cómo opera; hay que reconocer en el Estado autonomía para actuar. Según los estudiosos de este enfoque, las políticas y acciones del gobierno eran el resultado de la presión de fuerzas sociales, lucha de clases y/o de los intereses de las grandes corporaciones (Skocpol, 1985). Es decir, el Estado cuenta con una debilidad o fortaleza interna estructural que le permite o le impide influir en el desarrollo político (Skocpol: 14).

En contraste, el enfoque Estado en sociedad que defiende Migdal (1994) plantea que no es posible mirar al Estado como un actor independiente, su autonomía y capacidad están determinados e influenciados por la interrelación de los diferentes niveles del estado con las diferentes fuerzas sociales presentes en una sociedad. Argumenta que la relación entre Estado y sociedad es de carácter dialéctico, por lo que no debemos analizarla contraponiendo el Estado a la sociedad.

La gran diferencia entre estos dos enfoques radica en la valoración que hacen no del Estado en sí sino de la sociedad. ¿Qué rol juega la sociedad frente al Estado? Para el enfoque Estado-Sociedad, la sociedad es importante, es preciso estudiarla, pero su relación con el Estado es de contrarios, el Estado *versus* la sociedad. Por el contrario, para el segundo enfoque, Estado en sociedad, el Estado es parte de la sociedad y es constantemente reformulado por ésta. En sus palabras:

In the modern world, it is impossible to understand the term 'society' without the state. The formation of the state has created an activated society. If society is the outermost limits with which people identify, then it is the state that initially determines those limits or social boundaries [...] [I]nteractions of state and society are mutually transforming. (Migdal, p. 23).

El Estado contemporáneo se define como aquella comunidad humana que exitosamente clama el monopolio legítimo del uso de la fuerza dentro de un territorio (Weber...), por lo que requiere de fortaleza para mantenerse vigente. Sin embargo, en estados sin conflicto interno, el mayor interés o preocupación del Estado no es necesariamente su legitimidad o capacidad de coerción sino su rol como actor que compite con otros actores para determinar cuál es su función como Estado y cómo debe cumplir con sus obligaciones políticas, sociales, culturales y económicas frente a los ciudadanos.

La fortaleza del Estado se determina por dos elementos, autonomía y capacidad. Por autonomía nos referimos a qué tan limitado está el Estado para formular sus metas. Según Skocpol:

estados concebidos como organizaciones que claman control sobre un territorio y su gente pueden formular y perseguir metas que no reflejen las demandas e intereses de los grupos sociales, clases, o sociedad. Esto es lo que usualmente se conoce como 'autonomía del estado'. A menos que estas metas sean formuladas independientemente, es poca la necesidad que tenemos de hablar de los estados como actores importantes¹⁰ (p. 9).

Capacidad del Estado se refiere no ya a la posibilidad que éste tiene de formular sus objetivos y metas independientemente de presión de grupos políticos, sociales, lucha de clases y demás, sino de la posibilidad que tiene de cumplir o implementar esos objetivos. Para poder determinar la capacidad del Estado necesitamos identificar si éste puede cumplir sus metas aun con la posible oposición de poderosos grupos sociales, o enfrentado a circunstancias socioeconómicas difíciles (Skocpol: p. 9).

¹⁰ Traducción propia. Cita original: «States conceived as organizations claiming control over territories and people may formulate and pursue goals that are not simply reflective of the demands or interests of social groups, classes, or society. This is what is usually meant by 'state autonomy'. Unless such independent goal formulation occurs, there is little need to talk about states as important actors».

El análisis de la fortaleza del Estado bajo la visión de su autonomía y capacidad, nos lleva a la discusión de qué entendemos por Estado débil y Estado fuerte. Por Estado débil entendemos a aquel que no está en capacidad de formular y/o imponer sus propias políticas, y cuando lo hace estas reflejan intereses distintos a los del Estado y sus ciudadanos como colectivo. Un Estado fuerte, por el contrario, controla los grupos de interés al poder imponer sus propias políticas públicas y cuenta con la eficiencia y legitimidad de todas las ramas del poder.

En este trabajo utilizaremos este esquema de análisis para ilustrar sobre el contexto político en el cual interactúan los grupos sociales en la ciudad y ofreceremos una discusión sobre cómo consideramos que este entorno afecta el desarrollo político de la misma. La interacción sociedad civil y Estado genera patrones de conducta en la ciudad que explican el porqué contamos con un poder ejecutivo fuerte mientras tenemos un Estado y una sociedad civil débiles.

Barranquilla

Colombia es un país de regiones, con ciudades centrales en cada región. Barranquilla es la ciudad central de la región Caribe, ubicada en la zona norte del país, con costa sobre el mar Caribe. Mientras que en otros países de América Latina el proceso de industrialización llevó a que se concentrara el desarrollo en una gran ciudad, en Colombia, dadas las condiciones topográficas, encontramos varios centros de desarrollo (Meisel, 2001: 68).

Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, inició su desarrollo como un importante centro de negocio e industria durante la primera parte del siglo XX. Para esta época Barranquilla tenía un nivel de desarrollo económico y poblacional similar al de Medellín, Cali y Bogotá (Meisel, 2001: 69). Ya para finales de los años cincuenta Barranquilla empieza a perder su presencia y dinamismo en el ámbito nacional, lo que lleva a la formación del llamado «Triángulo de Oro», del cual la ciudad no formaría parte (Posada y Meisel, 1993). El «Triángulo de Oro», conformado por Bogotá, Cali y Medellín, es conocido en el país como el eje en el cual se concentró la mayor inversión de carácter nacional, y de hecho las ciudades más prósperas del país tienden a estar localizadas en la zona central o andina, mientras que las menos desarrolladas se encuentran en la periferia (Meisel, 2001: 70-73).

Desde finales de los años sesenta Barranquilla se ha venido deteriorando, y ya para 1995 el municipio entra en franca crisis financiera con altos

grados de deuda. Según Montenegro, en 1996 había indicios claros de la falta de gasto en educación, salud y cobertura básica de las necesidades de la población (Montenegro, 1996). Para el año 2000 la crisis financiera de la ciudad paralizó a la administración e impidió que se realizara cualquier tipo de inversión social. Algunos indicadores nos ilustran la situación de Barranquilla:

Indicadores socioeconómicos de Barranquilla
1990, 1997, 2000

INCOME INEQUALITY	1990	2000
Income Less than minimum wage	73.6%	84.7%
Income higher than six times minimum wage	6.2%	2.6%
HEALTH COVERAGE	1997	2000
Percentage of covered citizens	50%	40%
EDUCATION	1990	2000
Pre-school coverage	60%	57%
Elementary	89%	81%
High School	69%	70%

Fuente: Fundesarrollo, 2002.

Como podemos ver, la falta de educación es uno de los principales problemas que tiene la ciudad. Es así como en el 2001 la población entre 3 y 16 años era de 402,326, de los cuales el 34% (136,790) no tiene educación formal. Según estudios de Fundesarrollo, en los últimos 6 años la administración distrital ha tratado de aumentar la cobertura creando nuevas plazas, pero sólo ha podido crear 48 plazas por cada 100 estudiantes, y 37 de ellas son de colegios privados que cambiaron a públicos. En otras palabras, finalmente de las 48 nuevas plazas, 11 por cada 100 estaban disponibles, lo que se traduce en dos plazas por año (2002).

La política local

Desde 1950 hasta 1988 Barranquilla tiene un sistema político inestable, con un promedio de un alcalde cada dos años. Considerada como una de las sociedades más corruptas y clientelistas del país, Barranquilla y el resto del país debía entrar en una nueva fase con la elección popular de alcaldes en 1988 (Bell y De la Espriella, 1988). Según la Reforma Constitucional, los alcaldes municipales debían ser elegidos por un período de 3 años. En el caso de Barranquilla, desde la primera elección nos hemos visto enfrentados a fraude electoral. Es así como durante el primer período electoral Barranquilla tuvo dos alcaldes al declararse nula la elección de Gustavo

Certain y otorgarse la credencial a Jaime Pumarejo, el candidato con la segunda votación.

En 1991 la historia política de la ciudad se divide en dos: antes y después de la alcaldía del religioso Bernardo Hoyos Montoya. Gracias al trabajo comunitario adelantado durante muchos años en la zona del suroccidente de la ciudad, Hoyos participa y gana la elección popular para alcaldía de Barranquilla. Creo que no exageramos cuando afirmamos que su estilo de liderazgo era bastante peculiar. Durante su primera administración su trabajo se destaca en la recuperación de la zona del suroccidente, desarrollo de infraestructura vial, y en la consideración dada hacia los sectores más necesitados de la ciudad.

Sin embargo, es también durante esta época que se inicia un proceso de polarización en la ciudad, ya que los planteamientos principales del alcalde ante los habitantes de los sectores del sur de la ciudad se basan en críticas y ataques a los habitantes y líderes de la zona norte de la misma a quienes tilda de directos responsables del estado en que se encuentra el sur. Esta situación creó una gran división en la ciudad y sus actores, ya que los grupos políticos y los gremios se unen para evitar que el movimiento político del alcalde se consolide y elija a su sucesor.

Aun contra la unión de un fuerte sector en la ciudad, Hoyos logra que su protegido, Edgar George, salga electo como alcalde de Barranquilla, quien afirma que continuará con las reformas políticas y sociales de Hoyos. Esta alianza no duró mucho; después de un año en el poder, George y Hoyos se separaron, y este último decide correr de nuevo como candidato a alcalde para recuperar el poder perdido al separarse de George. Esta disputa llevó a una constante confrontación entre las fuerzas políticas locales, donde el principal interés era perjudicar o evitar que el otro tuviese algún tipo de beneficio. El resultado lógico de este enfrentamiento fue que la ciudad no contó con un liderazgo focalizado en su desarrollo y bienestar sino que, por lo contrario, las posiciones egoístas y de corta visión de sus líderes lleva a que se aumente el clientelismo y se perpetúen las prácticas predatorias de siempre. Según Parada (1998):

El enfrentamiento George-Hoyos dislocó la dinámica de la gestión local, y llevó al nivel distrital a un grado de gobernabilidad débil que lo obligó a buscar alianzas con los sectores tradicionales [...] Esta debilidad política de la alcaldía distrital la ha llevado a una gestión presupuestal atada en las clientelas locales, a los exagerados gastos de funcionamiento, al incremento de la deuda pública y a unas relaciones precarias con el sector privado. No

se configura, por tanto, una alianza entre el sector privado y público de la ciudad. Esta diacronía se constituye en una amenaza estratégica para su desarrollo (p. 37-38).

Para el próximo período, en 1997, Hoyos es reelegido como alcalde, pero esta vez su administración enfrenta el reto de recuperar el poder y la fuerza política perdida durante la administración George. Si bien en retrospectiva la primera administración de Hoyos es catalogada como positiva para la ciudad, y particularmente para el sur, la segunda es tildada de nefasta para toda la colectividad. Para muchos, este período estuvo rodeado de corrupción, beneficios personales, desatención a los procedimientos institucionales dentro de la administración y desarrollo de contratos perjudiciales para la ciudad, como la firma del contrato de Concesiones con la firma Los Angeles. Sin embargo, Hoyos argumenta que la firma de esos contratos fue la única forma que encontró para sacar a la ciudad de la crisis fiscal en la que se encontraba y poder así cubrir el salario de 8 meses que se le debía al personal de la administración distrital.

De cualquier manera, en la siguiente elección se produce el mismo patrón de las elecciones anteriores: unión de los gremios, empresarios, medios y algunos grupos sociales contra la candidatura de representantes del movimiento político de Hoyos. Es así como los esfuerzos van dirigidos a elegir a Humberto Caiaffa, quien presenta un perfil de médico impoluto por la política y ofrece grandes esperanzas a la ciudad al presentarse como una opción de reconstrucción para ésta. Sin embargo, nuevamente, la ciudad no está contenta con la gestión del alcalde; existe un constante enfrentamiento entre la Cámara de Comercio, Fundesarrollo, Protransparencia e individuos posicionados en la ciudad y la administración. Este enfrentamiento fue más evidente en el proceso de reestructuración de las finanzas del distrito y la aplicación de la Ley 550. Basta con revisar los editoriales de prensa, columnas independientes y titulares para darnos cuenta de la tensión que había en la ciudad en esos momentos. La situación se volvió tan crítica que estos grupos enviaron comunicación a la presidencia de la república para que intercediera y solicitara al alcalde revisar su manejo de este proceso de la Ley 550. En un consejo comunal televisado, el presidente hizo su aporte al solicitarle al alcalde que manejaran el tema como adultos y se pusieran de acuerdo con prontitud (Consejo comunal televisado y *El Extra*: 2002).

Si bien la reforma constitucional del 1986 estableció la elección popular de alcaldes como una forma de consolidar la democracia en el país, en Barranquilla esto no se ha producido. Además de la continuidad que

otorga el tener un término fijo para la alcaldía y no estar sujeto a los vaivenes políticos que obligaban a cambiar de alcalde sin previo aviso, la ciudad no ha sabido aprovechar la elección popular de alcalde. Nos encontramos con alcaldes cuestionados, y con situaciones en las cuales para evitar que el grupo político que llega al poder se consolide se le sustraen los discos duros de los computadores, y con ello la información histórica y las bases de datos (entrevista personal, septiembre 2002). Así mismo, se ha generalizado una falta de credibilidad en la democracia en sí, ya que la mayoría de las elecciones locales y departamentales han estado viciadas por fraude, i.e. alcaldía Certain-Pumarejo, anulación de credencial a tres concejales, caso gobernación Ventura-Char.

En suma, la situación de Barranquilla se puede analizar desde varios puntos de vista: en el ámbito económico, la ciudad está en crisis, bajo la Ley 550 las finanzas distritales están comprometidas y no hay recursos para gastos de inversión. Además, el gran número de concesiones onerosas para la ciudad hacen que su futuro financiero sea más incierto aun. En el ámbito político nos encontramos con una administración distrital cuestionada por sectores de la comunidad, los gremios, la prensa hablada y escrita, y en algunos momentos hasta por el gobierno nacional. Así mismo, el Concejo distrital tampoco recibe buenas calificaciones y se le acusa de ser permisivo con la administración distrital. Sólo unas voces disidentes hacen esfuerzos por llevar la gestión del Concejo a niveles superiores. En el ámbito social ya vimos que la ciudad se está pauperizando, con crisis en salud, educación, vivienda, transporte, servicio eléctrico y seguridad ciudadana.

Concentrándonos sólo en la cuestión política, hay tres elementos de análisis que debemos considerar al intentar explicar la situación política en Barranquilla. Es preciso que exploremos 1) el Estado como un todo, es decir, analizar su fortaleza como actor político, 2) al ejecutivo en particular y 3) a la sociedad civil y su organización. El concurso entre el Estado y la sociedad civil llevan al desarrollo del ejecutivo, por lo que la forma en que éstos interactúen tiene efectos positivos o negativos para la ciudad. La debilidad del Estado y la desorganización de la sociedad civil en Barranquilla han generado un ejecutivo fuerte que no encuentra en su entorno mecanismos políticos y sociales que lo controlen (ver figura 2).

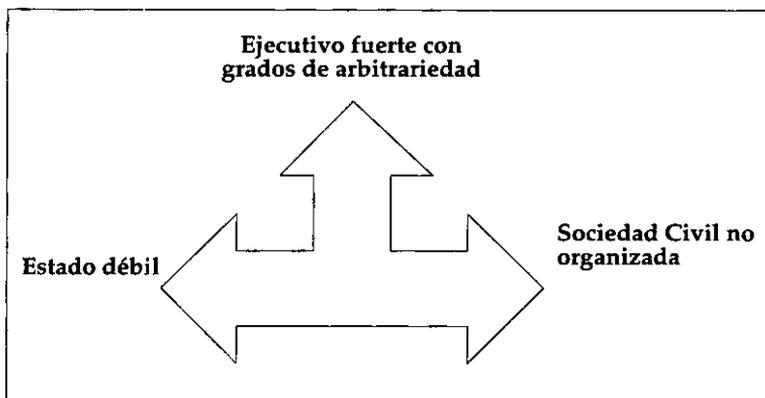


Figura 2
Entorno político de Barranquilla

Cuando hablamos de un Estado débil hacemos referencia a que éste no está en capacidad de hacer cumplir la normatividad, ya sea por ineficiencia de la rama judicial o por falta de recursos para ello. Así vemos cómo, por mencionar unos ejemplos, en Barranquilla cada vez es menos el respeto que se tiene por la vida humana y cómo la tasa de criminalidad en la ciudad sube de manera alarmante. Igualmente, el Estado demuestra no estar en capacidad de controlar el comportamiento cotidiano del individuo; existe un caos vehicular que el tránsito distrital no ha logrado organizar; los propietarios y conductores de automotores de transporte público hacen caso omiso de las disposiciones de tránsito y los oficiales del mismo no han tenido capacidad para controlarlos. Es decir, el Estado en Barranquilla muestra su debilidad en los aspectos del día a día, en su imposibilidad de controlar las actividades básicas de la sociedad.

Por lo contrario, el ejecutivo en Barranquilla es fuerte, ya que en el mayor de los casos ha tomado decisiones de manera independiente, sin tener en cuenta los intereses y peticiones de la comunidad en general. En entrevista con varios ediles y concejales de la ciudad, éstos concuerdan en que en la ciudad se hace lo que diga la alcaldía. A la pregunta sobre cuál sería el mejor camino para lograr que un proyecto se convirtiese en política pública, su respuesta fue que para que esto pasara era preciso que tuviese la bendición del alcalde. Es decir, ni los ediles o concejales, ambos elegidos por voto popular, consideran que el canal para formular y adoptar políticas públicas es a través de ellos, sino a través del ejecutivo. El principal caso que ilustra esta realidad es la discusión sobre localidades en la ciudad. El único proyecto de acuerdo que fue considerado por parte del Concejo fue

el propuesto por la alcaldía, si bien los ediles habían entregado el propio a la administración distrital sin ninguna suerte. Sólo después de múltiples quejas públicas, los ediles lograron que un concejal se mostrara interesado por el proyecto que ellos proponían y lograron que por lo menos lo estudiaran en una comisión del Concejo.

Así mismo, el caso de las zonas amarillas—zonas de parqueo son un ejemplo de cómo las decisiones que se imponen en la ciudad son las tomadas por la administración. La comunidad en general ha manifestado su rechazo a las zonas amarillas, se considera que éstas no fueron consultadas con la ciudadanía, que se eligió un diseño inadecuado, que las tarifas no corresponden a la realidad de la ciudad, que el contrato de concesión es demasiado dañino para las finanzas del distrito y demás. Sin embargo, las zonas amarillas continúan, y lo peor es que siguen sin que se cumpla por parte del contratista lo mínimo requerido en el contrato como es la adecuación y embellecimiento de la zona. De nuevo, la debilidad del Estado, manifestada en la incapacidad de hacer que se cumplan los contratos debidamente, hace que el ejecutivo mantenga su poder, ya que ante la ciudadanía éste logra imponer su decisión de continuar con las zonas amarillas sin que el contrato se cumpla debidamente.

A lo anterior se suma el problema de la institucionalidad dentro de la administración. Por institucionalidad política nos referimos a que todos los procesos y actuaciones que se realicen dentro y ante la administración local deben ser claros, uniformes y públicos. Es decir, el éxito o fracaso de una iniciativa ante la administración local no debe depender de quién sea el alcalde o secretario de turno y si éste tiene algún vínculo personal o familiar con el ciudadano. El contar con procesos internos uniformes y eficientes es una muestra no sólo del grado de formalización de la administración sino un mecanismo de control a la gestión del alcalde en sí. En la medida en que cada acción tenga un procedimiento definido que debe seguir el funcionario de turno, será más difícil que el jefe de la administración distrital o los políticos que le acompañan ejerzan presión sobre los funcionarios públicos para que actúen de manera que los beneficie directamente. Es decir, la falta de institucionalidad política es un factor adicional que consolida el poder del ejecutivo, lo cual le permite realizar procedimientos improvisados y arbitrarios.

En entrevistas con ediles y representantes de grupos sociales se detecta que el grado de institucionalidad en el distrito es muy bajo. De acuerdo con los planteamientos de los ediles, el nivel de atención que se les otorga a sus necesidades, peticiones y propuestas depende en gran parte del funciona-

rio de turno. Alegan que se han encontrado con funcionarios para quienes sólo representan un problema, un asunto más que resolver. En cambio, en otras ocasiones se han encontrado con funcionarios que hacen mayores esfuerzos por trabajar con los ediles y tratan de darles curso a las solicitudes que presentan. Es decir, no existe una política clara y permanente frente a los ediles y el problema de las comunas.

Así mismo, algunos representantes de grupos sociales manifiestan que si bien existe una reglamentación sobre la presentación de proyectos ante la administración, no saben qué sucede una vez el proyecto se presenta al banco de proyectos. Es decir, no existe un proceso único y uniforme que le permita al ciudadano conocer qué pasa con su proyecto una vez se entrega. Durante esta investigación quisimos conocer qué porcentaje de estos proyectos se ejecutan en la realidad, pero no fue posible conseguir esta información en Planeación Distrital, ya que los documentos con información sobre los planeado y ejecutado tienen nomenclatura distinta y su cruce se hace bastante difícil. Es decir, el público no conoce cuál es la tasa de respuesta de la administración en cuanto a las propuestas presentadas por los ciudadanos a través de la oficina de Planeación.

Otra muestra de la debilidad institucional del distrito está en la falta de memoria histórica. Ya se ha vuelto casi tradición que las administraciones destruyan los documentos oficiales de sus actuaciones una vez termina su período. Según información dada por los entrevistados, la actual administración recibió los computadores sin disco duro o éste había sido limpiado.

Por otro lado, como dije anteriormente, la falta de organización de la sociedad civil también es un componente importante dentro de esta ecuación. La sociedad civil organizada, articulada en redes y con trabajo permanente y constante dentro de la comunidad se convierte en polo de control del ejecutivo. Una sociedad civil organizada puede exigir cumplimiento de los deberes del Estado a través de manifestaciones públicas, acciones de cumplimiento, veedurías y mecanismos similares. Si bien en Barranquilla existe un gran número de asociaciones y grupos sociales, juntas de acción comunal, juntas de barrios, y muchos ciudadanos que trabajan en pos de generar cambio y bienestar en su entorno, esta sociedad no está organizada. No hay trabajo conjunto, sino aislado y focalizado en temas de autoayuda, comprensible dadas las limitaciones de la ciudad y las precarias condiciones de vida de la mayoría de barranquilleros.

Recientemente en la ciudad han surgido esfuerzos por aglutinar y organizar a las diferentes asociaciones y grupos en una gran red que trabaje en

varios frentes; uno de los cuales es el cambio y mejoramiento de los procesos políticos en la ciudad. Sin embargo, es preciso aclarar que no hablamos de que exista una fórmula lineal y unidireccional. Hablamos de un esquema complejo de acción e interacción. No es posible pensar que la solución para los problemas de Barranquilla es tan simple como fortalecer y organizar la sociedad civil, para así entonces tener un Estado fuerte. Si bien esto es necesario, no es suficiente. Es preciso contar con la acción decidida del ejecutivo en este proceso. El ejecutivo, la administración distrital en el caso de Barranquilla, debe ser permeable a las presiones de la sociedad civil; debe no sólo permitir la participación de los grupos sociales en el quehacer público, sino facilitar su actuación (ver figura 3).

Adicionalmente, mientras la relación público-privada no se articule, continuaremos perpetuando un sistema de polarización, desconfianza mutua e aislamiento en la ciudad. El sector privado debe trabajar de la mano con el sector público diseñando y apoyando iniciativas de alta envergadura que el sector público no podría realizar sin su apoyo y viceversa. Por ejemplo, la administración distrital debe trabajar de la mano con instituciones como Probarranquilla para impulsar el desarrollo productivo de la ciudad y cambiar la percepción ciudadana de que la alcaldía es un ente divorciado de la colectividad, de su entorno.

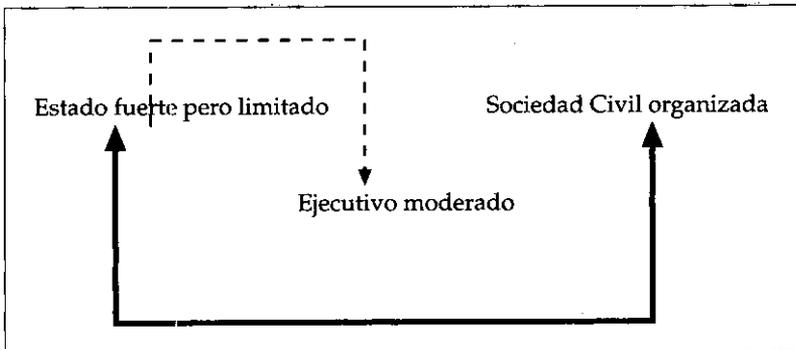


Figura 3
Relación Estado, Sociedad Civil y Ejecutivo

CONCLUSIONES

Si bien este trabajo forma parte de una investigación mayor, los resultados aquí presentados muestran que cualquier análisis del comportamiento de

la sociedad civil sería deficiente si éste no incluye un estudio sistemático del entorno y estructura política del mismo.

En Barranquilla notamos que la estructura existente es peculiar, ya que si bien el grado de institucionalidad y permeabilidad en la ciudad es bajo, el poder del ejecutivo se percibe como alto, según los entrevistados. La percepción de comuneros, ediles y algunos actores sociales es que el poder más importante en la ciudad es el alcalde, y se cuestiona la posibilidad de control que tienen ellos como actores políticos sobre las acciones del mismo. Esta visión parece ser compartida por la ciudadanía en general. Una mirada a la dinámica actual de la ciudad muestra que la mayor preocupación de los gremios, grupos cívicos y medios es la elección del alcalde local. Editoriales de prensa, discusiones en redes virtuales y no virtuales de ciudadanos, grupos sociales, académicos y empresarios muestran que existe un interés particular por asegurarse de que en la alcaldía se elija a un individuo que, dada sus calidades, no se aproveche de la debilidad institucional y del estado para beneficio propio. Si el Estado y la sociedad civil estuviesen consolidados, no habría necesidad de realizar tantos esfuerzos para asegurarse de la probidad del alcalde, ya que el desarrollo institucional se encargaría de realizar controles propios y la sociedad civil concentraría su labor de veedora a acciones que benefician directamente a la comunidad.

Adicionalmente, tal es la preocupación por la fortaleza del ejecutivo que se ha descuidado la atención al tema de los candidatos al Concejo y no se prevé un mecanismo para controlar el nombramiento del resto del equipo de gobierno. Si bien existen disposiciones legales sobre los requisitos que éstos deben cumplir, la ciudadanía no alcanza a tener información suficiente y oportuna para pronunciarse sobre los mismos en su debido tiempo.

La investigación de este tema aún no termina. Si bien conocemos la visión de algunos actores políticos como los comuneros y de la administración, representada en alguno de sus secretarios y concejales, falta por conocer la visión de los grupos sociales y la visión de la comunidad en general. ¿Cómo visualizan ellos su participación? ¿Qué nivel de participación política se vive en la ciudad? ¿Qué grupos o individuos tienden a participar? ¿Qué les impide participar? ¿Qué los motiva?

Este trabajo responderá esos interrogantes y permitirá avanzar en el debate sobre la incidencia de la sociedad civil en la democracia al explorar una nueva visión sobre la importancia de considerar el entorno político como una variable importante dentro del análisis, y no sólo verla como un asunto de contexto.

BIBLIOGRAFÍA

- A Guide to BGO Directories: How to find over 20,000 nongovernmental organizations in Latin America and the Caribbean* (1995). Rosslyn: Inter-American Foundation.
- ÁLVAREZ, Mike; CHEIBUB, José Antonio; LINONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam (1996). Classifying political regimes. *Studies in Comparative International Development* 31(2):3-36.
- BAGLEY, Bruce M. (1984). *The national front and beyond*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- BEJARANO, Ana M. (2000). *Perverse democratization: Pacts, institutions, and problematic consolidation in Colombia and Venezuela*. PhD. Dissertation, Columbia University.
- BERNAM, Sheri (1997). Civil society and the collapse of the Weimar Republic. *World Politics* 49(3):401-42.9
- BOLLEN, Kenneth (1993). Liberal Democracy. *American Journal of Political Science*, Vol. 37 (4): 1207-1230.
- CALVO, Haroldo y MEISEL, Adolfo (Eds.) (1999). *El rezago de la Costa Caribe Colombiana*. Bogota: Banco de la Republica/Fedesarrollo/Universidad del Norte/ Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- CHAZAN, Naomi (1994). Engaging the State. In Joel S., Migdal, Atul Kohli and Vivienne Shue (eds.), *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- DAHL, Robert A (1971). *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press. De Tocqueville, Charles Alexis [1840] (2000). *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- DIAMOND, Larry (Ed.) (1994). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- (1996). Toward Democratic Consolidation. In Larry Diamond and Marc Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- DIAMOND, Larry, SEYMOUR, Martin Lipset and LINZ, Juan (1986). *Developing and sustaining democratic government in the Third World* Paper presented at the 1986 APSA annual meeting, August 28-31. Washington D.C.
- DIX, Robert H. (1987). *The Politics of Colombia*. New York: Praeger.
- ENCARNACIÓN, Omar (2000). Tocqueville's missionaries: Civil society advocacy and the promotion of democracy. *World Policy Journal* 17(1):9-18.
- FISHER, Julie (1997). *Nongovernments: NGOs and the political development of the 3rd World*. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- FOLEY, Michel and BOB, Edwards (1996). The Paradox of Civil Society. *Journal of Democracy* 7 (3): 38-52.
- GALSTON, William A. (2000). Civil Society and the «Art of Association». *Journal of Democracy* 11(1): 64-70.
- GELLNER, Ernest (1994). *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. New York: Allen Lane/Penguin Press.

- HARTLYN, Jonathan (1988). *The Politics Of Coalition Rule In Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HEGEL, Friedrich. *Philosophy of Right*. Oxford : Clarendon Press [1958].
- HUBER, Evelyne, RUESCHEMEYER, Dietrich and STEPHENS, John D. (1997). The paradoxes of contemporary democracy: Formal, participatory, and social dimensions. *Comparative Politics* 3(29): 323-342
- HUNTINGTON, Samuel and MOORE, C. (1970). *Authoritarian politics in modern society*. New York: Basic Books.
- KLINE, Harvey (1995). *Colombia: Democracy Under Assault*. Boulder, CO: Westview.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (1984). *Estado y Política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores.
- MAINWARING, Scott, O'DONNELL, Guillermo and VALENZUELA, J. Samuel (eds.) (1992). *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- MAINWARING, Scott, BRINKS, Daniel and PÉREZ-LINÁN, Aníbal (2001). Clasifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development*, Spring, Vol. 36, N° 1, pp. 37-65.
- MARTZ, John (1997). *The Politics of Clientelism*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- MEISEL ROCA, Adolfo (ed.) (2001). *Regiones, ciudades y crecimiento económico en Colombia*. Bogotá : Banco de la República.
- MEISEL ROCA, Adolfo y POSADA CARBÓ, Eduardo (1993). *¿Por qué se disipó el dinamismo industrial de Barranquilla? Y otros ensayos de historia económica de la Costa Caribe*. Barranquilla : Ediciones Gobernación del Atlántico
- MIGDAL, Joel (1994). Society and the State. In Joel S. Migdal, Atul Kohli, Vivienne Shue (eds.), *State power and social forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MILBRATH, Lester W. and GOEL, M.L. (1982). *Political participation: how and why do people get involved in politics?* 2nd edition. New York: University Press of America.
- MISZLIVETZ, Ferenc and JENSEN, Jody (1998). An Emerging Paradox: Civil Society from Above? In RUESCHEMEYER, Dietrich *et al.* (eds.), *Participation and Democracy East and West*. New York: M.E. Sharpe.
- MONTENEGRO (1996). Estudio para Fundesarrollo.
- MUNCK, Gerardo L. and VERKUILEN, Jay (2002). Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. *Comparative Political Studies* 35(1): 5-34.
- NICKSON, Andrew R. (1995). *Local government in Latin America*. Boulder: L. Rienner.
- OLSON, Mancur (1982). *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- PARRY, Geraint (Ed.) (1972). *Participation in Politics*. Oxford: Manchester University Press.
- PRZEWORSKI, Adam (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

- SCHMITTER, Philippe C. and TERRY, Lynn Karl (1996). Dangers and Dilemmas of Democracy. In DIAMOND, Larry and Marc (Eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- SCHUMPETER, Joseph (1954). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Allen and Unwin.
- SELIGMAN, Adam (1992). *The Idea of Civil Society*. New York : Free Press.
- SELIGSON, Amber L. (1999). Civic Association and Democratic Participation in Central America: A test of the Putnam Thesis. *Comparative Political Studies* 32 (3): 342-362.
- STREETEN, Paul (1997). Nongovernmental Organizations and Development. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Thousand Oaks. Vol. 554, p. 193.
- TANZI, Vito (1995). Fiscal federalism and decentralization: A review of some efficiency and macroeconomic aspects. *The World Bank Research Observer Annual Conference Supplement*.
- TARROW, Sidney (1996). Making social science work across space and time: A critical reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work. *American Political Science Review* 90(2):389.
- TAYLOR, Charles L. (1991). Measures of Government Change: Indicators of Democracy from Mass Media Reporting. In INKELES, Alex (Ed.), *On Measuring Democracy*. Brunswick: Transition.
- VARGAS, Hernán (1993). *Directorio Nacional de ONG: Colombia*. Bogotá: Fundación Social.
- VÉLEZ, Eduardo (1981). *Political Participation in an Unstable Democracy: A Study of two Regions in Colombia*. Ph.D. Dissertation. University of Illinois at Urbana-Champaign.
- VERBA, Sidney, SCHLOZMAN, Key L. and BRADY, Henry (1995). *Voice and Equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- VERBA, Sidney and NIE, Norman H. (Eds.) (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & Row.
- VILLAR, Rodrigo (2001). *El Tercer Sector en Colombia*. Bogotá: Confederación Colombiana de Organizaciones no Gubernamentales.

Periódicos

- El Heraldo*. Barranquilla (Colombia)
El Extra. Barranquilla (Colombia)