

# Una nueva cultura política

## Un caso de Presupuesto Participativo\*

Alfredo Correa de Andreis\*\*

---

### Resumen

*Para una urbe como Barranquilla (Colombia) resulta importante recuperar algunas experiencias latinoamericanas ligadas al binomio participación y democracia, así como referenciarlas respecto a la cultura política de las localidades. Una de esas tentativas es la que corresponde a las investigaciones que sobre estos temas se adelantan en la esfera académica.*

*Este artículo pretende evidenciar que en Barranquilla se inició a partir de 1992 un proceso político de "Reconstrucción de la ciudad," que ha incluido la lucha contra la pobreza, la corrupción y la apertura de la participación democrática en la formulación del Plan de Desarrollo y del programa de inversiones, elementos éstos que han estimulado el renacimiento de la ciudad. El ambiente ha sido favorable para reedescubrir las claves que han facilitado el proceso modernizador local, pero al tiempo sus debilidades en la cultura política. La figura de Chiñoño Botines resume en gran medida ese contraste. Igualmente, la puesta en práctica de un proyecto alternativo, de fuerte arraigo popular, "El Presupuesto Participativo," ha permitido reconceptualizar la vida socio-política local y, por ende, la de muchos otros municipios de nuestro entorno.*

*Bajo estas condiciones se presentó al segundo gobierno de reconstrucción un proyecto de "Presupuesto Participativo," derivado de las experiencias de alcaldías populares en ciudades latinoamericanas con características parecidas a las de Barranquilla, esto es, la de Porto Alegre en Brasil. La aplicación de este proyecto en Barranquilla inaugura posibilidades nuevas de gobiernos centrados en el fortalecimiento de lo popular y, por supuesto, en la materialización de gobiernos estables, basados en la participación social. Los resultados de esta investigación así lo demuestran.*

**Palabras claves:** Cultura política, cultura democrática, presupuesto participativo.

### Abstract

*It is important for a city like Barranquilla (Colombia) to make use of some Latin American experiences linked to the participation and democracy binomial, and, at the same time, to refer them to the political culture of cities. One of these attempts is that which corresponds to studies on these themes carried out by academic institutions.*

Fecha de recepción: marzo 30 de 1998

---

\* Elaborado con base en las investigaciones "La cultura: Clave para el desarrollo social del sur de Ciénaga". Correa, Alfredo y Moscarella, Javier. Tesis Maestría en Desarrollo Social, Uninorte, 1991, y "Presupuesto Distrital de Barranquilla, una estrategia de participación y democratización: Obstáculos en su aplicación." Urueta Blanco, Zoila. Informe de avance, Maestría en Desarrollo Social, Uninorte, 1997.

\*\* Director Proyectos de Investigación, Maestría en Desarrollo Social, Centro de Investigaciones en Desarrollo Humano -CIDHUM-, Uninorte. (Dirección: Uninorte, Km 5 vía a Puerto Colombia, Barranquilla, Col.).

*This paper aims to make evident that a political process of reconstruction of the city has begun since 1992. This process has included the fighting against poverty, corruption, and the opening to democratic participation of citizens in the formulation of the development plan and investment program, which have stimulated the renewal of the city. The background has been favorable to re-discover the keys which have facilitated both the modernizing local process and its weaknesses in the political culture. The figure of Chiñoño Botines summarizes greatly this contrast. Similarly, the implementation of an alternative project, "The Participating Budget", has permitted a re-conceptualization of the social-political way of life to the local and surrounding locations.*

*Under these conditions, a project of participating budget was presented to the second reconstruction local government. This project was brought about from other popular "alcaldías" experiences in some Latin-American cities whose features are similar to those of Barranquilla, such as Porto Alegre, Brazil. The application of this project in Barranquilla gives rise to new possibilities of governments centered in strengthening the people power, and as result, it makes possible the existence of stable governments supported by the social participation. This is shown by the findings of this study.*

**Key words:** Political Culture, Democratic Culture, Participating Project.

---

## 1. ANTECEDENTES

Avanzado el año 1997 nos encontramos con un trabajo de corte sentipensante y asociado a los procesos de recuperación y difusión de la memoria histórica del movimiento popular latinoamericano. En él, su autora, Marta Harnecker, destaca el papel de nuestros ancianos en la construcción de caminos para vencer el desaliento y descubrir nuevos mundos de ilusiones. Igualmente, muestra y demuestra cómo cada vez más latinoamericanos debemos extraer de la experiencia de los abuelos nuevos bríos para que la vida recobre su sentido.

Entre esos muchos ensayos hay uno que por razones académicas llama nuestra atención: el referido a los problemas presupuestales de los municipios latinoamericanos y las formas de ir superando tales dificultades. Justamente, de las vi-

vencias con los ancianos nacen propuestas alternativas conducentes a la elaboración de metodologías y herramientas de presupuesto no convencionales pero efectivas en el logro de sus propósitos. Una de ellas, que el presupuesto llegue intacto, sin desviaciones y oportunamente, a sus destinatarios (programas, proyectos, sub-proyectos).

En la obra de Marta Harnecker se advierten mensajes de alegría y esperanza, pues los abuelitos, en su mayoría de origen cubano, han sido capaces de reconstruir sus historias de vida, reafirmar su origen familiar muy pobre, así como las dificultades para trabajar, pero también su potencial transformador a partir de diversas iniciativas: el círculo de abuelos, la organización, la motivación para hacer cosas, la producción de bienes, las tómbolas y los fondos para financiar las actividades del círculo.

El cuidado en el manejo financiero, la transparencia, la eficiencia, así como las formas de construir el presupuesto económico y su carácter participativo, caracterizan a las organizaciones sociales y populares. Estas, a su vez, desarrollan procesos de administración de recursos esencialmente democráticos. Sin embargo, a pesar de su importancia, el trabajo y la vivencia con los círculos de abuelos cubanos, no es suficiente sino es complementado con otro tipo de prácticas. Tal es el caso del fortalecimiento de la participación popular.

En este sentido, al rastrear en Latinoamérica ejemplos de gobiernos populares, con democracia, que involucren procesos de autogestión, hallamos en Porto Alegre (Brasil) una interesante y significativa experiencia: los presupuestos participativos.

Porto Alegre es una ciudad con una densidad poblacional parecida a la de Barranquilla (1.300.000 habitantes), con un área metropolitana que la rodea. Es una de las ciudades más politizadas del Brasil y ha experimentado un proceso admirable de democratización bajo el mandato del Frente Popular, de fuerte arraigo en la ciudad.

El Frente Popular recibió una alcaldía municipal resquebrajada, sin presupuesto para inversiones, con una política de impuestos desfasada y con un alto endeudamiento. Su reto consistió entonces en poner en movimiento "El Presupuesto Participativo".

Pero ¿qué se entiende por "Presupuesto Participativo?" Es un intento por democratizar el presupuesto, la toma de decisiones y permitir que la población pueda decidir libremente dónde y cómo invertir el dinero público.

Pues bien, la articulación de las dos experiencias latinoamericanas, la de los círculos de abuelos (Cuba) y la del Presupuesto Participativo (Brasil), permeados por una clara concepción de lo que es la cultura política democrática, sirvieron para que se adoptaran algunas acciones socio-políticas en el distrito de Barranquilla. Es el caso del proyecto de democratización y participación de las organizaciones sociales en la elaboración del presupuesto de la ciudad. Una vez formulado el proyecto y puesto en funcionamiento, la tarea correspondiente ha sido la de conocer en profundidad las características, obstáculos, dificultades y logros alcanzados en su ejecución. El proyecto ha requerido una investigación académica, para extraer importantes conclusiones y recomendaciones asociadas a los procesos de participación y democratización de la vida municipal y a los derroteros conducentes al desarrollo socioeconómico de la urbe.

Este tema de estudio obliga a analizar algunos referentes teóricos: la cultura política local o municipal en el Caribe colombiano, la democratización de la sociedad civil y, por supuesto, la apropiación institucional y extrainstitucional de la formulación de los presupuestos participativos.

## 2. EN BUSCA DE UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA

### 2.1. Pistas del ocaso

En un ensayo anterior\* nos referimos a la nueva dinámica que han alcanzado las relaciones internacionales, en busca de distensión y acuerdos, frente a los más graves conflictos. Tales acuerdos han permitido intercambios en el campo de la ciencia, de la educación y la cultura.

En todos los pueblos del mundo se advierte la búsqueda de una cultura para la paz mundial. Búsqueda destinada a avanzar en el terreno de los más amplios diálogos políticos, con el propósito de lograr soluciones definitivas a su problemática.

La crisis política y socio-económica y de todo tipo que vive Colombia se ha venido desarrollando entre la violencia, por un lado, y los proyectos de construcción de democracia, por otro.

Esta crisis es producto del viejo modelo de **democracia restringida**, **democracia representativa**. Este es responsable en buena medida del quiebre de las relaciones jurídico-institucionales de expresión política en la vida del país. Debido a que en Colombia la democracia ha perdido sus espacios para la convivencia ciudadana, para el ejercicio político deliberante y participativo, la

violencia se ha convertido en instancia de mediación de los conflictos y tensiones sociales. Esta situación contrasta con los fenómenos mundiales mencionados.

Al respecto, Pedro Santana<sup>1</sup> ha expresado acertadamente que:

*En Colombia una de las características nodales de nuestra cultura política – heredada precisamente del bipartidismo compulsivo que nos gobierna – es la creencia muy difundida, lo cual muestra la ausencia de una cultura democrática elemental, que la democracia es el gobierno compartido por todos – pero en ese concepto de todos sólo se involucra a liberales y conservadores<sup>2</sup> (...)*

El mismo autor advierte que “*La democracia es un régimen de disenso, es a través de la confrontación de fuerzas civiles y políticas como se determinan los rumbos de la sociedad (...)*”

Justamente, hoy se piensa con optimismo que es posible ensayar una nueva vía; buscar proyectos alternativos sociales; comenzar a soñar de nuevo y a sentar las bases de un reciente modelo o nueva utopía. Una sociedad donde podamos convivir sin matarnos y resolver las contradicciones sin violencia, mediante mecanismos pacíficos.

\* Ver: CORREA, Alfredo. Algunas anotaciones sobre la cultura política. Ciénaga, Casa de la Cultura, 1992.

<sup>1</sup> SANTANA, Pedro. *Los movimientos sociales en Colombia*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1989, p. 16.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 20

Infortunadamente, en Colombia la característica más marcada de la cultura política es la carencia de una cultura democrática, tal como lo plantea Marco Palacios:<sup>3</sup>

*La cultura política dominante en Colombia es bipartidista, civilista y legalista. Esta cultura corresponde a una tradición oligárquica que, en sus dos últimas acepciones, remonta al período colonial (...) disponemos en Colombia de un método democrático, pero no hemos arribado a una sociedad democrática.*

Esta característica se observa claramente en la célula municipal: La vida de los municipios colombianos es la más clara negación de prácticas democráticas.

En los municipios del Caribe, motivo de reflexión y análisis de este artículo, se pueden observar con facilidad el conjunto de características negativas que impiden el desarrollo social de la comunidad. Sin embargo, se han detectado significativas reservas democráticas en los sectores populares de dichos municipios, que contrastan con las prácticas políticas de quienes hoy ejercen el poder. A este respecto, Palacios<sup>4</sup> observa:

*La debilidad de la nación se expresa en que los nexos entre el ciudadano y el Estado apenas se están construyendo en*

*Colombia. La fuerza de gravedad del ámbito regional o local sigue predominando, de suerte que lo más apropiado para arribar a una sociedad democrática usando las instituciones democráticas vigentes, sería subrayar los aspectos de la democracia local y de la participación popular en los asuntos comunitarios y municipales.*

Las comunidades locales son portadoras de una cultura e historia que en su articulación guardan las claves que en el futuro inmediato permitirán, como fuerzas democráticas que son, transformar las actuales condiciones de participación en la búsqueda de sus reivindicaciones económicas y políticas.

Chiñoño Botines, personaje creado por el imaginario popular caribe, es la más viva representación de la antide-mocracia. Haciendo uso de técnicas de investigación ligadas a metodologías participativas, tales como la imputación y personificación, los pobladores hicieron la caracterización y el perfil de este individuo que lo es todo. Es el Municipio mismo; es la fiel representación de los partidos políticos tradicionales, y aun de algunos movimientos alternativos, pero, curiosamente, lo único que no es este personaje es la población organizada socialmente. En otras palabras, no encaja en la sociedad civil. Está divorciado de ella y sólo le "coqueta" en épocas preelectorales. Su relación con los pobladores, además de ser estrictamente económica, es efímera. Se acerca a ellos cuando está muy interesado, y se retira por largo tiempo. Sus

<sup>3</sup> PALACIOS, Marco. *La delgada corteza de nuestra civilización*. Bogotá, Editorial Bolívar, 1986, p. 65.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 68.

apariciones y ausencias dependen del mercado. En este caso, la oferta monetaria para adquirir el indispensable voto.

Endaldo Cantillo,<sup>5</sup> en *Mi librito decimal* ha dado a conocer una magnífica página, en la que, desde su particular perspectiva, examina el fenómeno del voto en las localidades del Caribe colombiano:

*Yo fijándome de pronto  
en tu forma de votar  
a quién puedes reclamar  
después que vendes el voto.  
Si tú no le pones coto  
el político te azota.  
Tu paciencia que se agota  
y así te podría decir  
cuando vayas a elegir  
fijate bien por quién votas.  
(...)*

*Yo no doy las preferencias  
si en verdad no las merecen  
mi vida expongo mil veces  
por el voto en referencias.  
Me vendrán las consecuencias  
que con calma esperaré.*

*Y al mismo tiempo diré  
esa no es la luz que brilla  
que antes que vivir de rodillas  
más vale morir de pie.*

Chiñoño no sólo es antidemocrático; es un maestro en el arte de la depreda-

ción. Piensa y obra sobre la base de que si él no hace lo que hace, otros lo harán también. ¿Entonces por qué no practicar la burocracia, o mejor, la burrocra-cia?\*

Afirmado en el poder, nuestro personaje otorga contratos a sus amigos, pues Chiñoño es experto en trabajar con ellos y para ellos. Utiliza también un equipo de colaboradores expertos en prácticas antidemocráticas y enemigos declarados de las más elementales reformas políticas.

Una de las más importantes formas de resistencia que emplea la comunidad para enfrentar este personaje es el chisme. La vida política y social de aquélla encuentra en él un elemento de representación que desteje la malla construida burdamente por los artesanos de este tipo de accionar político. Pero lo destacable no es el chisme en sí mismo, sino la dimensión crítica que alcanza cuando de recrear la realidad se trata. Esta dimensión crítica del chisme es, desde el punto de vista de la sabiduría popular, una técnica valiosa, que permite conocer desde dentro realidades aparentemente insignificantes. Ese conocimiento ha sido de gran utilidad para reexaminar actitudes poco estudiadas en el comportamiento político de los gamonales locales.

En una interesante ponencia Esnei-

---

<sup>5</sup> CANTILLO, Endaldo. *Mi librito decimal* (material mimeografiado). Ciénaga [s.f.].

---

\* Término irónico en el lenguaje popular, que significa los brutos, incapaces y deshonestos en el poder.

der Agudelo<sup>6</sup> devela las múltiples facetas de este elemento de la cultura popular:

*El chisme a veces es decisivo en situaciones determinadas y en general ayuda a conformar la opinión pública, para bien o para mal, y ayuda incluso a configurar la ideología de los grupos humanos.*

El chisme, marginado de la reflexión académica, cumple un rol muy eficaz en las prácticas de comunicación de los sectores populares, ya que mediante él ejercen una forma de censura social y de crítica política a la cotidiana corrupción del Estado local. Esta "ciencia exacta", al decir de Crespo, está inserta en la cultura oral de los barrios que conforman los municipios.

Otro rasgo negativo de la cultura política local es la picardía. Método por excelencia de don Chiñoño Botines, quien, según la la perspicaz imaginación popular, lleva ese apellido no por razones genéticas, sino por su malsana inclinación a dilapidar los presupuestos municipales.

El ya citado poeta popular Endaldo Cantillo<sup>7</sup> en la "Ley del tramposo" recrea con humor tal rasgo:

*Hace trampa hasta que bueno  
que se cubre en esta manta  
por que esta ilusión le encanta  
de que no paga lo ajeno  
no le vale ningún freno  
por vivir tan amargado  
yo no sé si estoy errado  
francamente he de decirlo  
eso usted puede escribirlo  
pa' el tramposo no hay honrado.*

La estructura gamonalista ha desarrollado apéndices funcionales conocidos como los "calanchines." Así, Chiñoño Botines va completando su organigrama para el asalto no sólo a la razón ciudadana, a la ética de la comunidad, sino a lo que él más aprecia: la contratación para la rapiña presupuestal.

Los "calanchines" políticos se pasean orondos por la geografía regional y nacional. Sobre ellos, el periodista Ernesto McCausland<sup>8</sup> ha escrito:

*Es una especie voraz y opípara; es la misma especie que aparece devorándose ávidamente el banquete de contratos supernumerarios de la gobernación. Son los mismos que alquilan sus nombres para legitimar firmas obscuras que, a punta de licitaciones, se tragan los presupuestos, como tiburones.*

El perfil aproximado de la vida municipal, elaborado con las técnicas descritas, con la personificación e impu-

<sup>6</sup> AGUDELO, Esneider. "El chisme." Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Sociología. Barranquilla, octubre de 1989, p. 19. (Inédito).

<sup>7</sup> CANTILLO, Endaldo, *op. cit.*

<sup>8</sup> McCAUSLAND, Ernesto. "El auge del 'calanchín'." En *El Heraldo*, Barranquilla, 16 de julio de 1990, p. 9A.

tación de hechos y circunstancias, nos muestra un municipio antidemocrático, con una clase política en decadencia.

## 2.2. Pistas para un rumbo distinto

Uno de los fenómenos más importantes de finales de la década de los 80 y de los 90 es la tendencia en Latinoamérica hacia la búsqueda de gobiernos democráticos. Para nadie es un secreto que países como Brasil, Argentina y Bolivia, que habían permanecido de espaldas a la convivencia democrática, hoy marchan con firmeza hacia ella. Otros países, como Chile, vienen ampliando lo que se podría denominar la oposición democrática. En suma, en Latinoamérica se nota una clara tendencia hacia la implantación de regímenes realmente democráticos y estables.

Protagonismo fundamental vienen teniendo los nuevos movimientos sociales latinoamericanos en este tipo de metas civiles para la democracia (cristianos de base, viviendistas, asociaciones de vecinos, feministas, grupos de derechos humanos, culturales y ecologistas, entre otros). Las redes de organizaciones sociales son expresión concreta de nuevos rumbos políticos. El ejercicio brasileño del proyecto "Presupuesto Participativo" es un claro ejemplo.

Se estima que estos movimientos han tenido la capacidad de erosionar costumbres dictatoriales, autoritarias e intolerantes en el contexto social de nuestra América, y pueden también desempeñar roles que sirvan para sentar las bases

de culturas políticas más democráticas.

Frente a la cultura política y pseudo-democrática tradicional de nuestras localidades y regiones, es importante resaltar este tipo de movimientos y otras formas de asociación comunitaria. Más adelante se expondrá el sentido y dirección de los presupuestos participativos.

Al analizar el nivel municipal se ha encontrado que aquellos movimientos y formas asociativas nuevas y no intervenidas por la sociedad política constituyen instancias y momentos claves en el cuestionamiento y transformación de la cultura política negativa de las localidades.

Esa cultura política negativa, como ya fue señalado, se personifica en la figura de Chiñoño Botines que, según el imaginario popular, encarna todo tipo de conductas desviadas y reprobables pero, paradójicamente, es admitido a nivel social por lo que significa en términos de sobrevivencia y/o subsistencia económica. Chiñoño, signo de la decadencia, es un patriarca otoñal que debe ser analizado por la sociedad civil local.

Para hacer frente a nuestro hombre de marras y al abandono oficial, en los municipios de la región se viene gestando un gran movimiento de resistencia: asociaciones cívico-culturales en los barrios; comités pro-cultura, asociación de padres de familia, juntas comunales, ediles, asociación de madres trabajadoras, madres comunitarias, congregaciones religiosas, comité cívico femenino,

organizaciones de la tercera edad, educadores populares, animadores populares, entre otras formas de organización popular.

Si bien estos proyectos todavía no alcanzan un alto nivel de cuestionamiento en lo que respecta al entorno, son portadores de nuevos valores, enfoques, posibilidades y aun métodos de trabajo profundamente arraigados en la cultura popular, su cultura propia.

Precisamente, en estos sectores han surgido, con una fuerza casi insospechada, nuevas formas políticas y formas nuevas de hacer política. Hoy, encontramos organizaciones de diferente tipo y orientación ideológica. Algunas corresponden a pobladores pobres y otras han surgido al calor de la protesta social. También las hay de carácter coyuntural, pues han aparecido a partir de programas estatales, así como aquellas que han nacido de la denominada "Cultura de Proyectos." Estas responden, de alguna manera, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad socioeconómica y política.

El conjunto de formas asociativas descritas, tomadas de la mano hermana de los agentes multiplicadores de la cultura popular local han alcanzado un importante espacio vital para expresar profundamente sus necesidades, tanto materiales como espirituales.

En esta última dirección es necesario fortalecer las formas autogestionadas ya existentes y estimular, desde la socie-

dad civil, el surgimiento de nuevas y dinámicas organizaciones, que marcadas por el sentimiento de pertenencia de los pobladores, garanticen nuevos espacios de reflexión-análisis y acciones transformadoras en el contexto socio-cultural, socio-económico y socio-político local.

Existen entonces formas autogestionadas y nuevos proyectos organizacionales que deben contribuir a un proceso pedagógico liberador. De otra forma, lo que se viene creando, y es imperioso mantener, es el nuevo espacio para lo político: La articulación entre la política y la cultura.

Este tipo de movimientos, proyectos e iniciativas de la civilidad conducen inevitablemente a la democracia como modo de vida.

Escuchemos, a manera de ejemplo, a un anciano que habita en un barrio popular de Barranquilla:

*Yo sé cantar como cantan los pájaros. Todos también sabemos por qué estamos en esta situación. No sólo sabemos de organización, sabemos también huir. Yo me desorganicé ya hace 70 años, pues soy un anciano. Vengo de ésas: de la lucha por la tierra, por el trabajo. Ahora estoy aquí y no me dejo cansar, pues nos quieren cansar con la tercera edad, y aquí no hay nada, sólo migajas, mentiras de prensa (saca un recorte de El Heraldillo, a propósito de los programas de R.s.s.). Pero vamos a demostrarles a los niños, jóvenes, viviendistas y a ustedes,*

*a todos, que nosotros creemos en nuestro "nuevo amanecer... 'caribe'." Vamos a ponernos al frente de todas las organizaciones que quieran ser serias. Muchos vienen para elecciones y cuando es organización se pierden.*

*Les entregamos este trabajo para la Universidad del Norte, para que nos ayuden; no importa que de ustedes no dependa. Pero sí debe venir aquí la Universidad, para que vean cómo es la cosa. (Recibimos un documento-petición).*

Así, se pretende demostrar que la cultura popular contiene semillas de cultura política y genera procesos de desarrollo.

Al respecto, Maiwaring y Viola<sup>9</sup> plantean:

*Por cultura política entendemos los valores políticos que son la base del discurso o ideologías políticas y de las prácticas políticas. Los valores políticos son orientaciones básicas que determinan la forma en que se comprende la realidad y están incorporados en el discurso político y en el estilo de hacer política.*

Lo destacable de esta noción de cultura política es justamente su potencial para el desarrollo, su capacidad para ir más allá de valores democráticos coyunturales y la afirmación de un régimen

democrático estable. En este contexto, esta concepción se liga también a la vida socio-económica de una comunidad, localidad o región.

Ello responde a una red de interacciones políticas, en la que los valores de la comunidad constituyen una parte de esas interacciones. Como se puede observar, el concepto de "cultura política" no limita los valores y la cultura política solamente a intereses de clase, que determinarían la práctica política. Es necesario, por tanto, aclarar que las clases sociales se relacionan con los patrones económicos pero son autónomas con respecto a éstos. Una cosa es la cultura política y otra es la ideología.

Se resalta la intervención político-cultural de los sectores populares con la convicción de que esta práctica consolida en la sociedad una cultura democrática. En el horizonte cultural de la sociedad civil popular se ha captado una enorme capacidad para criticar la dura realidad circundante, con sus figuras de carne y hueso, sus estilos de vida asociados a prácticas políticas vergonzosas y una sutileza, humor e ironías que perfilan un interesante equipamiento para la acción transformadora.

En las principales manifestaciones de la cultura popular abordadas se descubrieron diversas formas de resistencia de los sectores populares. Es lo que se ha venido denominando la variante positiva de la cultura política local, que contrasta con el otro polo dialéctico (el negativo), que facilita la comprensión

---

<sup>9</sup> MAIWARING, Scott y VIOLA, Eduardo. "Los nuevos movimientos sociales. Las culturas políticas y la democracia." En *Revista Mexicana de Sociología*. México, UNAM, 1985, p. 36.

del micromundo municipal, pero también la complejidad de nuestra multiculturalidad nacional.

Esta capacidad de resistencia espiritual de nuestros pueblos, este tipo de expresiones culturales ya deberían –a juicio de los teóricos de la modernidad– haber desaparecido. Pero, paradójicamente, cada día adquieren nuevos bríos, porque están bien arraigadas, debido a su identidad cultural, muy a pesar de los intentos por redefinirlas y controlarlas socialmente.

En este sentido, el trabajo de reafirmación de la historia y la cultura local y sus nexos con las políticas culturales nos remiten a lo que ha señalado el profesor Fals Borda<sup>10</sup>:

*También tenemos que reconocer que nuestro trabajo tiene un efecto político (...) al involucrarnos con las comunidades se causan de inmediato efectos políticos, y eso hay que reconocerlo con franqueza (...) si no lo hacemos así nos engañamos a nosotros mismos y engañamos a los demás.*

El mismo Fals Borda<sup>11</sup> ha afirmado, a propósito de los sectores populares, que éstos sí tienen historia y cultura y que *“no es ni la académica ni la elitista, es su propia cultura, es la cultura que en el fondo*

*nos va a salvar de la destrucción.”*

De esto se infiere que la cultura popular y la cultura política son indudablemente elementos claves de cohesión social. En tal dirección, cabe registrar que cuando el sistema político no funciona, en términos del conjunto de la sociedad, o al menos para las mayorías nacionales, es forzosa la construcción de pistas para un rumbo distinto: El de la justicia social y la vida digna para todos los ciudadanos.

Para que tales anhelos se conviertan en posibilidades reales es menester tratar de cambiar el clima socio-político y la cultura política en el que se incuban y reproducen las costumbres políticas corruptas, que como el fraude, el asalto al presupuesto público, la manipulación, la compra del voto, y otras no menos reprobables, generan simultáneamente prácticas autoritarias y unánimistas, que permiten a un pequeño círculo de privilegiados perpetuarse en el poder.

Aquí cabe destacar entonces la importancia de una acción política en el campo cultural. Acción que no sólo dé cuenta de problemas como la pobreza económica sino de los problemas del deterioro cultural, expresado en la concepción política que de ésta se ha tenido, ya que es caldo de cultivo para las prácticas antidemocráticas.

En este punto nos encontramos con un viejo pero vital planteamiento sobre el papel de la cultura en los asuntos del

---

<sup>10</sup> FALS BORDA, Orlando. En COLCULTURA - PNR et al. *Contra el caos de la desmemoriación*. Bogotá: s.n., 1990, p. 49-50.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 50.

Estado y la sociedad civil, tal como fue expresado por León Trotsky<sup>12</sup>: “La necesidad de la acumulación originaria cultural es cuando menos tan urgente como la necesidad de la acumulación industrial.”

La categoría de la acumulación originaria cultural se sustenta en la convicción de que las costumbres, las representaciones simbólicas, la cosmovisión y rasgos de la vida cotidiana de una comunidad sientan las bases para la construcción de una nueva cultura política, tan indispensable para encontrar rumbos alternativos a la sociedad actual.

En esta perspectiva, Martín Barbero<sup>13</sup> plantea una idea medular en los siguientes términos:

*¿Cómo reflexionar la práctica política – se pregunta Lechner – al margen de los lazos de arraigo colectivo y de pertenencia afectiva que desarrollamos día a día? Pero desenmascarar el sustancialismo racionalista desde el que eran pensados los actores sociales es poner al descubierto aquella visión fatalista de la historia que cobija la concepción instrumental de la política. La cuestión de fondo entonces es que no existe una **solución objetiva** a las contradicciones de la sociedad capitalista. Por consiguiente, se trata de elaborar las alternativas posibles y de seleccionar la opción deseada. El desarrollo*

*no se guía por soluciones objetivas por tanto hay que elaborar y decidir continuamente los objetivos de la sociedad, eso es hacer política.*

La vida municipal, los nuevos municipios en movimiento, como efecto de la continua elaboración y reelaboración de su proceso de desarrollo, encuentran en la cultura política democrática y en las culturas populares su fuente nutricia. Los sentimientos y anhelos colectivos comienzan a transitar por rutas alternativas, asociadas al mundo de la vida cotidiana de los pobladores. Pero esa cotidianidad debe reflejar la más amplia participación social; donde los problemas, pequeños y grandes, sean tenidos en cuenta por una política humanizante; donde todos los actores accedan a un desarrollo a escala humana.

### 3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Algunos ensayos de alcaldías populares en América Latina han venido materializando de manera parcial los principios en los que se sustenta la construcción de la democracia, así como los soportes de la cultura política democrática.

Un primer ejemplo que merece ser presentado es el de la alcaldía de Montevideo (Uruguay, 1995), caracterizado por estructurar el ejercicio de gobierno en organizaciones de barrios, sindicatos, cooperativas, sector solidario de la economía y movimientos sociales. Esto es, una nueva forma de democracia y de poder popular.

<sup>12</sup> TROTSKY, León. *El nuevo curso. Problemas de la vida cotidiana*. México, Siglo XXI, 1978, p. 13.

<sup>13</sup> MARTÍN BARBERO, Jesús. De los medios a las mediaciones, *op. cit.*, p. 226.

Sin embargo, ni el entusiasmo ciego ni los espejismos que se derivan de este tipo de gobernabilidad han influido en las valoraciones y balances que se han hecho de tales experiencias. Por el contrario, los políticos y los académicos han analizado seriamente sus posibilidades de desarrollo social, sobre todo si estos intentos democratizadores tienen ocurrencia en economías vulneradas por el neoliberalismo. Justamente, la crítica va dirigida a la escasa presencia popular en espacios de simple administración. Se requiere ganar en ejercicios políticos y sociales, que predispongan al conjunto social con proyectos reales de poder y gobierno en democracia.

El caso de Montevideo es digno de ser analizado debido al proceso descentralizador, el control sobre el mercado, la lucha contra la corrupción y el sistema de impuestos de acuerdo con la realidad económica de los contribuyentes. Sin embargo, no logró romper con la concentración del poder económico y aun político de las élites. Pero, por supuesto, a partir de aquellos años las instituciones han comenzado un proceso de democratización, el cual en algunos momentos se ha visto afectado por concepciones administrativas y tecnoburocráticas, que subestiman la sabiduría política de las clases populares.

A pesar de todo, es una significativa experiencia de aproximación a las instancias populares que vienen superando su limitado papel consultivo, en busca del nivel decisorio, que materialice la concepción del mandato popular, sin

populismo alguno, y establezca un programa transformador.

Otro es el caso de Porto Alegre (Brasil), donde el proceso democrático ha profundizado mucho más, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil. Allí, las organizaciones sociales y de base son las encargadas de realizar el presupuesto municipal. La clave de todo ello está en la organización autónoma de la población.

Raúl Pont, ex-vicealcalde y ex-secretario de gobierno de Porto Alegre, en entrevista concedida a la revista *Cartas de Política Internacional* afirmó que Porto Alegre ha sido una de las ciudades y estados más politizados de Brasil. También allá se han gestado luchas democráticas y se consolidó el Partido de los Trabajadores, el cual asumió la administración de la ciudad (inicios de los años 90) con un Concejo en su mayoría conservador. La clave fue democratizar la administración. Pero, ¿cuáles eran las condiciones para gobernar? Dijo Pont que recibieron una alcaldía en crisis, sin presupuesto para inversiones, con un sistema tributario injusto. En general, con un alto endeudamiento. Los gastos de funcionamiento, en extremo elevados, consumían todo el presupuesto. Estas circunstancias, previstas desde el programa de gobierno, aceleraron la puesta en marcha del proyecto "Presupuesto Participativo." Según Pont<sup>14</sup>, el

---

<sup>14</sup> PONT, Raúl. Entrevista. *Cartas de Política Internacional*. Porto Alegre, 1995, p. 30.

Presupuesto Participativo “*es un intento de democratizar el presupuesto, la toma de decisiones y permitir que la población pudiese decidir abiertamente dónde y cómo invertir el dinero público.*”

Los elementos centrales del proyecto se resumen en:

- La consolidación de redes de organizaciones sociales, que discuten las prioridades de la población.
- La zonificación de la ciudad.
- Hacer creíble y confiables las bondades del proyecto.
- La construcción de una democrática y profunda reforma tributaria.
- Campañas masivas del cobro de impuestos.
- Reuniones periódicas de organizaciones en torno al Presupuesto Participativo y toma de decisiones sobre el destino de las inversiones.
- La elaboración de Presupuesto Participativo en las zonas con perspectiva de ciudad (presupuesto global del municipio).
- Informes de la alcaldía en todas las zonas: Comprobación de que las obras aprobadas se ejecutaron; en caso contrario, explicaciones del porqué; y evaluación de la calidad de las obras.

- Un gran consejo popular compatibiliza las propuestas zonales, regionales o comunales y redacta la ley de presupuesto.
- Basta ser ciudadano, de cualquier partido o sin partido, para vincularse como delegado o consejero en el Presupuesto Participativo.

### 3.1. Presupuesto Participativo en Barranquilla

Hemos observado que en América Latina se están realizando importantes experiencias, que vienen consolidando conocimientos, sobre tipos de gobierno local edificados con base en de la participación activa y dinámica de la sociedad civil.

En Colombia, durante los últimos años ha sido preocupación de primer orden la promoción de la participación ciudadana. En respuesta a ello, desde 1986 se comenzó a impulsar el proceso de descentralización, el cual se consolidó con la Constitución de 1991. En este marco y en el recién creado Fondo para la Participación Ciudadana por parte del Ministerio del Interior, como también con la Ley 134 de Participación Ciudadana, se normativizan los mecanismos de participación con relación tanto a la vida política nacional como departamental y local. Las organizaciones no gubernamentales han venido cumpliendo un importante papel en la promoción de experiencias diversas de participación comunitaria en torno a diferentes ejes.

Sin embargo, el problema de la participación ciudadana no se resuelve con estos procesos. De ahí que algunos gobiernos locales, interesados en transformar las situaciones socio-económicas de sus municipios y las formas tradicionales de ejercer la política, hayan planteado nuevas formas de relación entre la administración y las comunidades. Como correctamente lo ha registrado Urueta Blanco<sup>15</sup>:

*En este contexto la experiencia más destacable es la de la alcaldía de Barranquilla durante la administración del sacerdote Bernardo Hoyos Montoya, en la cual se priorizó la necesidad de abrir espacios a la participación y el desarrollo comunitario. Durante esta administración se creó la oficina de Desarrollo Comunitario, que buscaba la participación de líderes y animadores populares; se realizaron innumerables talleres en torno a los ejes de participación y a la ética ciudadana, que contribuyeron a una mayor inserción del estado local en las comunidades. Se impulsó un proceso permanente de consulta en las comunidades que permitió resolver las inquietudes de éstas, con relación a sus necesidades, particularmente en el sector de servicios públicos. No obstante lo anotado, el proceso no ha sido sistematizado y, por tanto, sus vacíos en materia de acumulado organizativo, así como la afirmación*

*de la cultura democrática, no encuentran aún el ambiente favorable para prácticas democráticas. Una de ellas, la dinamización de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto municipal. Este es el caso del Presupuesto Participativo.*

No obstante lo anterior, los sectores democráticos del país han considerado que en el distrito de Barranquilla es donde se encuentran las mejores condiciones para ampliar y afirmar la democracia participativa. Las razones para ello son los logros políticos alcanzados en la primera administración del proceso de reconstrucción de la ciudad, con Bernardo Hoyos M. a la cabeza: Nuevos mecanismos de participación social, descentralización territorial, relaciones de interdependencia administración-comunidades, mejoramiento sustancial entre el ejercicio de gobierno y las necesidades urbanas, entre otras expresiones prácticas de la administración.

Las anteriores condiciones socio-políticas convirtieron a la ciudad en un referente nacional y latinoamericano en materia de cambios y transformaciones parciales en sus costumbres y en su cultura política. Precisamente, al intentar un balance de gestión y resultados, muchos organismos no gubernamentales, de orden nacional e internacional, estiman que la "experiencia de Barranquilla" merece ser difundida, criticada y evaluada en sus justas proporciones, esto es, ni magnificarla ni empobrecer sus alcances en materia de políticas sociales.

---

<sup>15</sup> URUETA BLANCO, Zoila. "El presupuesto distrital de Barranquilla, una estrategia de participación y democratización: Obstáculos en su aplicación". Informe de Avance Maestría en Proyectos de Desarrollo Social, Uninorte, Barranquilla, 1997.

Todos estos elementos han contribuido a que la ciudad se convierta en centro de atención por parte de las comunidades académicas más sensibles al desarrollo a escala humana. De allí el análisis que algunas instituciones universitarias hacen del distrito de Barranquilla.

En el segundo gobierno de reconstrucción material y espiritual de la ciudad, que correspondió a Edgar George G., fue presentada una propuesta que transformó positivamente el quehacer cotidiano de la administración: el Presupuesto Participativo.

Los rasgos generales del proyecto ya han sido descritos y se corresponden con las condiciones de la cultura democrática de los años de la reconstrucción. Estas condiciones debieron ser fortalecidas y dinamizadas a una forma superior de ejercicio de la participación ciudadana, que, a su vez, propiciara en el conjunto urbano un desarrollo a escala humana. En consecuencia, se plantea la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan el proceso de descentralización que se lleva a cabo en el país, haciéndolo más real y efectivo. Nuevos mecanismos que establezcan una relación de interdependencia entre administración y comunidades; que garanticen y afirmen la democratización de la vida política local; que permitan la expresión directa y la toma de decisiones de las comunidades; que posibiliten una relación de correspondencia entre el ejercicio del gobierno y las necesidades urbanas del municipio, y generen posi-

bilidades de solución y transformación de los problemas.

Del balance anterior se deriva la decisión del alcalde de ganar más y mejores espacios para la ciudadanía. Uno de ellos es el que corresponde a la formulación del Presupuesto Distrital de abajo arriba.

Esta formulación supone un proceso consecuente con ella, esto es, la planeación participativa. Es decir, la planeación como instrumento, como metodología y como concepción del desarrollo integral de la ciudad. Esto es, organizar la economía y la distribución racional de los recursos y la asignación de la fuerza de trabajo en un territorio concreto (la ciudad) pero con perspectiva regional, nacional e internacional. La planeación participativa es un ejercicio que supera la planeación normativa (desde arriba, el alto gobierno, los tecnoburócratas) y se construye desde abajo, dialogando permanentemente el saber académico con el saber popular. Además, contribuye a "*Afirmar los vínculos entre los ciudadanos organizados, a través de las juntas comunales, asociaciones, juntas administradoras locales, consejos comunitarios, cívicos, pequeñas empresas o cualquier otra forma de asociación con el objetivo de adelantar obras de carácter social y comunitario...*"<sup>16</sup> La planeación participativa y democrática exige el funcionamiento coordinado del conjunto de secretarías y dependen-

---

<sup>16</sup> Secretaría Distrital de Participación Ciudadana. *Manual de funciones*. Barranquilla, 1995.

cias de la alcaldía: Hacienda, Tesorería, Obras Públicas, Participación Ciudadana, Educación, Dadima y Salud, entre otras.

En esta forma, estos entes distritales pueden hacer un seguimiento de los planes comunales desde el diagnóstico, elaboración y concreción final del documento. La característica de este proceso de planeación facilita la participación del ciudadano común y corriente en las veedurías sobre la ejecución de las obras que benefician a su comunidad.

Una secretaría como la de Obras Públicas –tradicionalmente cuestionada y presuntamente responsable de tráfico de influencia y de corrupción, expresadas en sobrecosto de las obras, mala calidad de los materiales utilizados y su pésima ejecución– fue objeto de cambios en su estructura y funcionamiento.

Debido a que los habitantes de los barrios y comunidas tienen la posibilidad de fiscalizar y hacer la veeduría de las obras que se ejecutan, los funcionarios deben realizar una gestión eficiente, transparente y honesta.

Para que la planeación participativa y democrática contribuya efectivamente a la solución de problemas de tipo social en Barranquilla, es necesario, como está previsto en la estrategia de Presupuesto Participativo, tener en cuenta que los recursos destinados anualmente en el presupuesto distrital para la inversión social son limitados. En consecuencia, en la elaboración del plan de desarrollo

de una comuna o de una zona siempre deben establecerse prioridades. Se deben incluir primordialmente problemas que afectan visiblemente a la población, y ésta debe decidir dónde y cuándo realizar las inversiones.

Se ha reiterado que la puesta en marcha del Presupuesto Participativo en Barranquilla se debió a las condiciones bajo las cuales la ciudad arribó a la década de los 90. Además, hay que anotar que el proyecto se inició en 1996. Las fases de este proyecto fueron: diagnóstico, promoción, capacitación, rudimentos y elaboración de presupuestos participativos y la evaluación.

El desfase entre las condiciones favorables creadas institucionalmente y los bajos niveles de participación social heredados de las décadas anteriores, fue uno de los problemas que el proyecto trató de ir resolviendo. Este fue formulado por CINCCO<sup>17</sup> así:

*En el momento en que se formuló el Plan de Desarrollo del Distrito de Barranquilla, no existían los niveles de participación ciudadana que permitieran que su elaboración se realizara en forma conjunta con las comunidades, como tampoco el ejercicio del control por parte de éstas sobre su ejecución. Sus ajustes anuales contaron con procesos de consulta popular, que si bien fueron impor-*

---

<sup>17</sup> Centro de Investigaciones Sociales y Capacitación Comunitaria. Proyecto Presupuesto Participativo Distrito de Barranquilla, 1996.

*tantes, resultaron coyunturales y sin una vida orgánica de permanente creación y fiscalización.*

*En correspondencia con lo anterior se encuentra la elaboración del presupuesto anual de la alcaldía, que ha adolecido de una real y efectiva vinculación de los pobladores en su concepción, formulación y ejecución.*

*Todo esto se explica por la ausencia de una cultura política democrática heredada, una sociedad civil muy débil, una sociedad automarginada, la inexistencia de espacios permanentes de encuentro, planeación y elaboración conjunta del presupuesto entre administración y ciudadanía.*

*La posibilidad de generar un proceso participativo en la formulación del presupuesto anual de la alcaldía puede contribuir, por una parte, a acercar la administración a las comunidades y a establecer entre ellas un diálogo permanente conducente a la resolución conjunta de las necesidades fundamentales en la ciudad, y de manera consecuente, a aumentar el nivel de correspondencia entre el presupuesto y el conjunto de necesidades reales y prioritarias de las comunidades.*

*Por otra parte, puede contribuir a la configuración de elementos transformadores de la cultura política existente, que propicien la dinamización de la capacidad organizativa y autogestionaria de las comunidades, que conlleven a procesos de inclusión social.*

En armonía con la formulación descrita, el proyecto apunta a:

- Contribuir al proceso de democratización de la administración pública local y de la sociedad civil, mediante la formulación del Presupuesto Participativo del Distrito basado en la acumulación de experiencias de democracia directa local, sustentado en una estructura de redes de organizaciones sociales.
- Impulsar la participación de las distintas organizaciones que existen en la ciudad en la formulación del presupuesto anual del distrito de Barranquilla.
- Promover la creación de las redes de organizaciones sociales en las zonas 1, 2 y en la comuna 8 para que se vinculen en forma activa al proyecto de desarrollo local y elaboración del Presupuesto Participativo del Distrito.
- Capacitar al conjunto de organizaciones sociales y populares de las zonas 1, 2 y de la comuna 8 en una concepción democrática del desarrollo y en la elaboración del presupuesto anual del distrito.

Para controlar, monitorear, hacer veedurías ciudadanas y populares se señalaron, a manera de indicadores, los siguientes:

- La formulación del presupuesto anual del distrito contará con la

participación de las organizaciones sociales en la identificación de necesidades y en la definición de prioridades para la ejecución de proyectos y asignación de recursos en correspondencia directa con los intereses de la población.

- Distintas organizaciones sociales de la ciudad participarán en el proceso de formulación del presupuesto anual del distrito identificando las prioridades para la destinación de recursos.
- Las diferentes organizaciones sociales existentes en las zonas 1, 2 y en la comuna 8 se congregarán en redes para la participación en la formulación del presupuesto anual del distrito.
- Las organizaciones sociales que se vinculen al proceso de formulación del presupuesto ganarán en lo que respecta a una concepción democrática del desarrollo y estarán mejor capacitadas para la participación.

La metodología general que ha venido orientando el proyecto se resume de la siguiente manera:

- Consultas con la comunidad sobre sus intereses y prioridades en las áreas en las que tiene responsabilidad o incidencia la administración.
- Formación de comisiones por zonas y comunas que trabajen en las distintas áreas del desarrollo.

- Jornadas de capacitación con el concurso de los funcionarios del distrito y expertos (comunidad y gobierno) en las distintas áreas que abarca un plan de desarrollo.
- Convocatorias para funcionamiento periódico de asambleas de las organizaciones sociales, en las zonas del proyecto.
- Decisiones por mayorías democráticas, cuando no sea posible el consenso. En suma, se trata de la aplicación de la investigación–acción–participativa.

Desde otra perspectiva y atendiendo algunas inquietudes ciudadanas derivadas de la metodología, tales como el interrogante: ¿Qué aprende un habitante de la comunidad del Presupuesto Participativo?, de la experiencia se logra conocer como mínimo:

- Qué es un Presupuesto Económico (se rompe con el mito referente a que éste es sólo del conocimiento y obra de técnicos, expertos y especialistas).
- Qué son los gastos de funcionamiento de un municipio.
- Cómo funciona un impuesto y cuándo es justo.
- Qué son y cómo se planifican los costos, gastos e inversiones.
- El porqué del valor de los salarios del alcalde, del gabinete municipal y

los concejales (honorarios).

- Dónde conseguir dinero para inversiones.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores y los interrogantes que el tema exige, el autor<sup>18</sup> de este artículo ha resgistrado los efectos del Presupuesto Participativo respecto a la sociedad civil:

*Diez son los efectos de la puesta en marcha del Presupuesto Participativo:*

1. *Permite el fortalecimiento de la sociedad civil, mediante una red de organizaciones sociales.*
2. *Contribuye a la construcción de la cultura política democrática.*
3. *Permite acumular experiencias de administración en el gobierno de abajo hacia arriba.*
4. *Profundiza el proceso de democratización de la administración pública y fortalece la participación popular.*
5. *Constituye una excelente herramienta de la lucha contra la corrupción, el clientelismo, la contratocracia, el populismo y el pago de favores.*
6. *Desmitifica el papel de los técnicos, expertos y especialistas en planeación y presupuestación, mediante el diálogo de saberes (el académico y el popular).*
7. *Es un ejercicio de equidad social en materia de tributación: quien tiene*

*más, paga más.*

8. *Es una experiencia de capacitación permanente.*
9. *Permite mantener actualizado el inventario de organizaciones sociales y populares del Distrito.*
10. *Permite formular proyectos de inversión pública en perspectiva de ciudad.*

Como se ha observado, el Presupuesto Participativo va siempre acompañado del proceso de reconstrucción urbana, aquí y en cualquier otro lugar. Necesariamente debe responder a un haz de variables socioeconómicas, políticas, ambientales, culturales, en fin, a una auténtica ecología humana.

A este respecto, Correa<sup>19</sup>, en un trabajo derivado del análisis de los impactos de Presupuesto Participativo, plantea:

*El Presupuesto Participativo reúne lo que generalmente no es fácil aproximar, lo público y lo privado, la política, lo político y la mentalidad empresarial, el saber académico, la sabiduría popular. Por ello convoca a las múltiples expresiones de la sociedad civil (JALS, JACS, ONGS, microempresarios, empresarios formales e informales y otras) a construir un nuevo escenario, "la ciudad democrática." Construir el presupuesto económico de la ciudad en que todos vivimos significa reconocer en la palabra "todos"*

<sup>18</sup> CORREA DE ANDREIS, Alfredo. "Efectos sinérgicos o decálogo del Presupuesto Participativo." En *Informativo Comunero*, Barranquilla, 1996.

<sup>19</sup> CORREA DE ANDREIS, Alfredo. "Un sueño interrumpido... La ciudad democrática." En *Boletín Diálogos Sociológicos*, capítulo Costa Atlántica, Ascoso, Barranquilla, 1997.

*nuestras posibilidades de hacer real la condición de ciudadanos.*" Es decir, darnos la oportunidad, en la vida real y concreta de la ciudad, de aprender a decidir por nosotros mismos. Ello, además de dignificar, hace crecer espiritualmente al ciudadano, y el discurso de la descentralización en la gestión del desarrollo se hace real. La planeación territorial, que a través de la historia ha sido normativa y ha estado en manos de técnicos y expertos, se humaniza, porque dinamiza la participación de las organizaciones sociales y rompe con cualquier tipología de autoritarismo (el político y el tecnoburocrático) y abre espacios al diálogo. Las finanzas urbanas, la elaboración del presupuesto de rentas y gastos construido de abajo arriba posibilita creativas e innovadoras formas de capacitación de recursos, hace posible la justicia social y descentraliza la sociedad. Además, rompe con esa especie de predestinación social que en lo ideológico supone que en la sociedad existen actores cuyo fin es gobernar, mientras que las inmensas mayorías deben estar condenadas a ser gobernadas, y a lo sumo a lo que podrían aspirar es al "buen gobierno." Se trata de transformar, o sea que los gobernados también pueden ser gobernantes.

En fin, el perfil del gasto público, la política, los programas y los proyectos de inversión social responderán entonces a las necesidades reales y sentidas por todos, sin exclusiones, sin privilegios. Pero lo que es más importante, sin demagogia, sin expectativas que no correspondan a la realidad económica y fiscal de la urbe, y de otra forma, con un

profundo respeto por los ciudadanos, con una enorme responsabilidad política y social, señalando sus alcances, sus metas, sus limitaciones, sus dificultades, sus lances y sus percances. Así sería posible una Barranquilla ciudad-transparente, ciudad-total, con ciudadanos de verdad; una ciudad-cultura, ciudad-participativa, ciudad-disfrute; una ciudad-democracia.

Sin embargo, no nos dejemos entusiasmar por la aparente ciudad-paraiso que anhelamos. Barranquilla y todas las ciudades, aunque más ésta, se encuentran fracturadas y escindidas por su desarrollo desigual y combinado: sectores opulentos y grandes masas pauperizadas.

### 3.2. Resultados parciales

Justamente, al revisar sobre el terreno concreto la experiencia de Barranquilla en lo referente al Presupuesto Participativo, se nota que en el área de comunas y en sus articulaciones, que dan lugar a las zonas de desarrollo, a la estrategia participativa y democratizadora, le han surgido variados obstáculos, los cuales tienden a neutralizarla, resignificarla y a desactivarla en sus múltiples efectos. También aquéllos han tenido ocurrencia al interior de la administración distrital. Una vez ejecutadas las primeras fases del proyecto se advirtió una especie de indiferencia hacia éste, comenzaron los incumplimientos administración-comunidades en lo referente a la asistencia a asambleas zonales, reuniones con las germinales redes de organizaciones

sociales y, en general, en lo que respecta a la metodología de corte participativo y sus consecuentes compromisos.

En los informes derivados del proceso de investigación en curso (en rigor, ésta hace parte del proyecto) se pone en evidencia que algunas dependencias del gobierno local (administración George, 2° semestre 1996) y sectores socio-políticos a él articulados, al igual que grupos de organizaciones de base, se convirtieron en obstáculos, y en algunos casos en barreras institucionales que dificultaban el desarrollo del proyecto.

Los informes describen las características propias de las organizaciones sociales y de los actores institucionales, y reflejan sus actitudes frente al proyecto transformador. Se precisa que las organizaciones populares están divididas por intereses particulares, pero existe un buen número de ellas con excelentes calidades humanas, las más motivadas al mantenimiento y afirmación autónoma del Presupuesto Participativo. Han comprendido que este tipo de participación contribuye al fortalecimiento de liderazgos colectivos, a consolidar sus estructuras organizativas debido al sistema de redes y han revalorado sus capacidades para estimular el Desarrollo Social y los cambios político-económicos de la ciudad. En igual sentido, internalizan los profundos significados de su rol en la ejecución de proyectos de impacto urbano, así como su participación en el proceso de presupuestación micro-zonal en perspectiva de ciudad, esto es:

*La apropiación por parte de la población de herramientas hasta hoy teóricas y fuera de su alcance, que garantizaran en el mediano y largo plazo, la democratización de la toma de decisiones sobre el presupuesto y permitir que los pobladores puedan decidir sobre dónde y cómo invertir el dinero público.*

*Igualmente estos soportes teórico-prácticos, se constituirán en estructuras básicas de la democratización y transparencia de las diferentes formas de contratación pública, tan anhelada por la comunidad.*

Estas son ya convicciones de importantes organizaciones de la sociedad civil de la ciudad. Al menos hacen parte de los resultados de la investigación. Además, resulta incomprensible que a pesar de que la intervención de la comunidad organizada es de vital importancia en la elaboración del presupuesto distrital, ella misma obstaculice el proceso. Resulta igualmente extraño que dependencias de la administración local, que también tienen un espacio de participación –y que ganarían credibilidad al hacerle conocer a la población la real situación del distrito–, no muestren voluntad política para la correcta aplicación del presupuesto

Adicionalmente, el proyecto predispone para el fomento y la cultura de la planeación participativa (los pobladores diseñan y deciden su proyecto en el marco del plan de desarrollo). Y propende, de esta manera, al desarrollo social de la comuna con perspectiva de ciudad.

En igual sentido, el proceso de enlaces entre organizaciones sociales y gobierno local adquiere pleno sentido cuando Urueta<sup>20</sup> señala que:

*En el momento en que se formuló el Plan Estratégico de Desarrollo del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, mediante decreto 629/94, que es un ajuste del Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana de Barranquilla (PIDAMB), no existían los niveles de participación ciudadana que permitieran que su elaboración se realizara en forma conjunta con las comunidades, como tampoco el ejercicio del control por parte de éstas sobre su ejecución. Sus arreglos anuales contaron con precarios procesos de consulta popular, que si bien fueron importantes, resultaron coyunturales y sin una vida orgánica permanente de creación y fiscalización.*

*En correspondencia con lo anterior se encuentra la elaboración del presupuesto anual de la alcaldía, que ha adolecido de una real y afectiva vinculación de los pobladores en su concepción, formulación y ejecución.*

Urueta afirma que es necesario redescubrir las claves de la aparente contradicción a la que hemos hecho referencia y el porqué en la aplicación del proyecto

en mención surgieron dificultades al interior y al exterior de la administración distrital, sin que se hayan percatado de que éstas, de una manera tácita, han ido bloqueando sus efectos. Por ello se planteó la siguiente pregunta problema:

¿Por qué en la práctica la implementación del Proyecto Presupuesto Participativo en la ciudad de Barranquilla ha sido desactivado en su marcha a nivel de algunas dependencias y sectores sociopolíticos de la administración pública local y de sectores de organizaciones de base que gravitan en las comunas?

La pregunta, obviamente, no es una ingenuidad investigativa. Por el contrario, revela el impacto que ha tenido sobre los grupos de interés el manejo centralizado y centralizador de los proyectos de inversión social y su correspondiente presupuesto, manejo y control.

Que sea entonces la investigación misma y la población objeto de estudio las que permitan resumir algunos de los resultados alcanzados; resultados éstos acordes con la metodología del proyecto Presupuesto Participativo, con la metodología de la investigación en curso y, por supuesto, con los objetivos de esta última.

Teniendo en cuenta que la población bajo estudio está constituida por los miembros de las organizaciones de base que se encuentran ubicadas en las comunas 4,8, y 13 de Barranquilla y que forman parte de los grupos que comen-

---

<sup>20</sup> URUETA BLANCO, Zoila. "El presupuesto distrital de Barranquilla, estrategia de participación y democratización: Obstáculos en su aplicación." Proyecto de investigación, Desarrollo Social, Uninorte, Barranquilla, 1996, p.

zaron trabajando el proyecto Presupuesto Participativo, así como las organizaciones sociales: Comités cívicos, de mujeres, juveniles, madres comunitarias, juntas de acción comunal, JALS, y los actores institucionales que operan en la unidad o división de planes y proyectos de cada una de las seis dependencias de la administración distrital, vinculados al proyecto (Participación Ciudadana, Educación, Hacienda, Planeación, Distrisalud, Dadima); que el tiempo de elaboración de la investigación ha sido de 18 meses, de enero de 1997 a junio de 1998, y que se tomaron tres grupos constituidos por representantes de las organizaciones de base y de las comunas 4, 8 y 13, dos representantes de las dependencias citadas de la administración distrital, esto es, 14 servidores públicos, se aplicaron técnicas de investigación de campo, tales como la observación directa, las entrevistas a grupos focales<sup>21</sup>; se entrevistó de manera individual a los actores de las distintas dependencias de la Administración Pública seleccionadas en el estudio, y se diseñó una guía de observación para entrevistas a grupos focales, y cuestionarios para las entrevistas individuales.

Los principales resultados obtenidos son:

- El proyecto Presupuesto Participativo ha sido desestimulado por marcados intereses políticos de grupos tradicionales que se expresan tanto al interior de la administración distrital como en los sectores populares.
- La desinformación se ha constituido en herramienta y estrategia de los contradictores del proyecto, bien al hacerlo parecer como muy peligroso en un medio donde no existe una real cultura política democrática, o porque no hay condiciones para que el pueblo tome sus propias decisiones de manera soberana y responsable, aun corriendo el riesgo de equivocarse.
- Entre los propios activistas de los barrios populares de la ciudad se ha jugado al fraccionalismo territorial, pieza fundamental del clientelismo local; se sigue mirando internamente hacia el barrio y no se hace nada por estructurar a los actores comunitarios en torno a la unidad por comunas y zonas de comunas.
- Los grupos culturales asentados en los denominados "sures" de este y de muchos otros municipios del Caribe colombiano consideran que ellos deben materializar ya la unidad de los barrios en comunas, en un gran proyecto de desarrollo urbano. "Hay que pensar no sólo en el pedacito donde vivimos," afirmó un líder de la comunidad.
- Frente a las redes de organizaciones

---

<sup>21</sup> BONILLA CASTRO, Elssy y RODRÍGUEZ SEHK, Penélope. *La investigación en ciencias sociales: Más allá de los métodos*. Santafé de Bogotá, CEDE, 1995, p. 118.

sociales y de base para hacer efectivas la democracia y la participación, el grueso de actores sociales de las diferentes comunas de la ciudad están dispuestos a su consolidación, y consideran necesario reanimar y retomar con fuerza el Presupuesto Participativo.

- Los talleres de capacitación y acción del Presupuesto Participativo, con sus encuentros ciudadanos de reflexión, produjeron celos entre algunas organizaciones civiles y las viejas estructuras de las juntas de acción comunal. El personalismo, todavía presente entre la dirigencia comunal, generó candentes disputas motivadas por el dominio territorial-clientelar de aquélla. Actualmente, los movimientos alternativos tratan de superar estos problemas (intereses colectivos frente al individualismo).
- Las redes sociales poco a poco vienen propiciando la asimilación racional del criterio: "No vale la pena que individualmente un barrio sea la "berraquera" si no forma parte de una organización, y ésta de una auténtica Red" (actividad autónoma y autogestionaria).
- El Presupuesto Participativo debe ganar mayor confianza y credibilidad entre las instituciones de las esferas públicas y privadas, venciendo resistencias y prejuicios originados en los grupos tradicionales de la política local. Sin embargo, el 100% de los encuestados dijo estar de acuerdo

con el Presupuesto Participativo como se planteó en la propuesta.

- El proyecto debe garantizar un sistema integral de información sobre la ciudad, que haga fluir sencillamente el conocimiento de su realidad económica, estructura urbana, régimen institucional e inventario organizacional, entre otros aspectos vitales para alcanzar el desarrollo.
- Esta estrategia de democratización entre la administración pública y la sociedad civil debe multiplicarse en todas las comunas de la ciudad, para de esta manera neutralizar a sus adversarios, esto es, a los Chiñños Botines que aún existen en los municipios de la región. Replicar el proyecto en las ciudades del Caribe contribuirá a su afirmación y a implementar la cultura de la participación.
- El sentido de pertenencia a la ciudad prácticamente no existe, sobre todo entre las organizaciones de los barrios, donde del clientelismo impide las visiones globales y aliena a los pobladores con tareas y metas de corte sub-barrial y corto placistas. Es más, lo único que les importa del presupuesto de la ciudad es la cuota-parte correspondiente a su vecindario inmediato, y la satisfacción unipersonal lograda por medios antidemocráticos y excluyentes. El temor por la sinergia que produce la participación en la elaboración del presupuesto hace que las organizaciones sociales más atrasadas se refugien

en estructuras orgánicas y partidarias pre-modernas, pues allí se sienten cómodas, de acuerdo con el trabajo burocrático que reproducen.

- El concepto de la Solidaridad Social está desvirtuado en las organizaciones mencionadas. No corresponde ni a la solidaridad mecánica ni a la orgánica. Es una solidaridad sui géneris, porque a pesar de todo mantienen la gratuidad, el don de gentes, la belleza relacional, siempre y cuando no tengan que ver con la actividad monetaria (representaciones sociales de la solidaridad). Para satisfacer la necesidad de contribuir a la afirmación de actitudes y hábitos solidarios se requiere que al interior del Presupuesto Participativo se identifiquen propuestas orientadas a la consolidación de una cultura de la solidaridad, esto es, una pedagogía para la solidaridad.
- El 80% de los servidores públicos de la administración que fueron entrevistados y que hacen parte del equipo Presupuesto Participativo están de acuerdo con el presupuesto participativo; el restante 20% se mostró indiferente.
- Ese mismo 80% de servidores públicos opina que la participación debe ser directa y permanente; el resto se inclina porque sea indirecta, desde la oficina y en forma parcial.
- El 80% de los servidores públicos del distrito vinculados al proyecto consi-

deró que el Presupuesto Participativo debía realizarse en todas las comunas, mientras que el 20% estimó que sólo donde las organizaciones sociales hayan mostrado mayor solidez, cobertura, legitimidad y representatividad de intereses ciudadanos.

- No hay correlación entre las organizaciones sociales y los servidores públicos en lo que respecta a si el proyecto debe tener por origen la administración del gobierno distrital o que brote de las entrañas de la sociedad civil. En las primeras se observa una suerte de dependencia relativa con relación a organismos no gubernamentales, y entre funcionarios públicos apenas un 20% se muestra de acuerdo con la intermediación. Otro 80% de servidores del Estado local es partidario de la orientación y control por parte del distrito.

Por último, se encontró que el 60% de los funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Comunitario considera que participación democrática es sentirse parte integrante de un proceso, criticar, aportar y decidir, y el 40%, que es sentirse parte de un proceso. Respecto a este último porcentaje, la mitad complementó que esa participación debe ser en decisiones que afecten el futuro, mediante pedagogías que fomenten la participación social en convivencia, democracia y acción social.

Se puede inferir que la visión de dichos funcionarios responde a las teo-

rías que se vienen trabajando sobre qué es la democracia participativa. Esto es curioso, ya que se identifican con lo planteado por Marta Harnecker<sup>22</sup> cuando sostiene “*que es un gobierno con el pueblo y no para el pueblo.*”

En rigor, lo anterior demuestra que la comunidad no ha interiorizado una cultura de participación, es decir que no hay correspondencia entre la teoría y la realidad vivida. Al regresar a los espacios donde se comenzó a trabajar el proyecto Presupuesto Participativo, se percibe que éste se paralizó, que los participantes de las comunas y delegados de organizaciones sociales manifiestan que no hay información que permita sensibilizar y despertar el sentido de pertenencia de la comunidad, para que prime lo colectivo sobre lo individual.

El proceso socio-cultural y político iniciado en el suroccidente de Barranquilla ha inquietado a los actores tradicionales del quehacer político, y cada día gana simpatizantes la idea de que los pobladores decidan en dónde y cómo realizar las inversiones sociales. De esta manera, Presupuesto Participativo busca incorporar ese sector poblacional a los beneficios de la ciudad, construyendo ciudad desde el sur-occidente.

---

<sup>22</sup> HARNECKER, Marta. *Aprendiendo a gobernar: Alcaldía de Porto Alegre*. La Habana: Coedición Mepla-Alcaldía de Durango México, 1993. (Colección “Haciendo Camino al Andar 2”).

## Bibliografía

AGUDELO, Esneider. “El chisme.” Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Sociología. Barranquilla, 1989 (inédito).

AMAR AMAR, José y ABELLO LLANOS, Raymundo. *Formación avanzada en desarrollo social*. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 1996.

Alcaldía de Santos. *Diadema de armonías y conflicto*. Coedición Mepla-Alcaldía de Durango, México, 1993.

Alcaldía de Vitoria. *Triturados por el aparato institucional*. Coedición Mepla-Alcaldía de Durango, México, 1993.

BONILLA CASTRO, Elssy y RODRÍGUEZ SEHK, Penélope. *La investigación en ciencias sociales: Más allá de los métodos*. Santafé de Bogotá, CEDE, 1995, p. 118.

BURBANO, Jorge G. *Presupuestos: Enfoque moderno de la planeación y control de recursos*. S.l.: s. (Biblioteca Universidad del Norte).

CARDONA MORENO, Guillermo. *Hacia una cultura de la participación*. S.l.: s.n. *Revista Cartas de Política Internacional*, No 1 (Bogotá).

CASTILLO, Luis Carlos. *El paradigma de la planeación en Colombia y la ley orgánica del plan de desarrollo: Apoyo, definiciones y experiencias recientes en el marco de esta ley*. S.l.: s.n.

CONEGGIO, José Luis. *Las dos corrientes de descentralización en América Latina*. Cuadernos del CLAEH.

CORREA DE ANDREIS, Alfredo. *Seminario electivo: Desarrollo municipal*. Barranquilla, Fundación Universidad del Norte. División de Humanidades y Ciencias Sociales. Maestría de Desarrollo Social, agosto 1996.

— *Algunas anotaciones sobre la cultura política*. Ciénaga, Casa de la Cultura, 1992.

— “Un sueño interrumpido... la ciudad democrática.” En: *Boletín Diálogos Sociológicos*, capítulo Costa Atlántica, Ascoso, Barranquilla, 1997.

DE MATTOS, Carlos A. “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana.” En *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 15, No. 59 (Sep. 1981).

DÍAZ B., Julio Ernesto. “Investigación par-

participativa y educación popular: Unidad de formación participativa." Cali, Universidad del Valle, Facultad de Educación. Programa de Educadores Populares 1987.

ENTREVISTA a Raúl Pont sobre "Fortalecer la participación popular". En: *Cartas de Política Internacional*, No. 1 (Bogotá), 1985.

FALS BORDA, Orlando. En *Colcultura - PNR. Contra el caos de la desmemoración*. Bogotá, s.n., 1990.

FORERO, Edgar. *Notas acerca de un nuevo marco de gestión para los alcaldes municipales*. 3ª ed. Santafé de Bogotá: CIES - Uniandes, 1993 (Cuadernos Ocasionales, No 4).

HARNECKER, Marta. *Aprendiendo a gobernar: Alcaldía de Porto Alegre*. Coedición Mepla-Alcaldía de Durango, México, 1993. (Colección Haciendo Camino al Andar 2).

— *Floreciendo en invierno*. Mepla. La Habana. 1996

— *Construyendo casas y transformando al hombre*. Mepla. La Habana, 1996.

MARTÍN BARBERO, Jesús. *De los medios a las mediaciones*. México, G. Gili, 1987.

MORALES, Freddy y GONZÁLEZ, Ramón. "Proceso de acompañamiento para el

fortalecimiento del poder local." Ponencia presentada en el segundo Encuentro de la Red Latinoamericana de Poder Local del CEAAL.

PALACIOS, Marco. *La delgada corteza de nuestra civilización*. Bogotá, Editorial Bolívar, 1986.

QUINTEROURIBE, Víctor Manuel. *Evaluación de proyectos sociales: Construcción de indicadores*. Colombia, FES, 1995.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA et al. Documento CONPES: Promoción de la participación de la sociedad civil: Del derecho a participar a la participación efectiva. Santafé de Bogotá, mayo 5 de 1995. Impresión ESAP.

*Entorno*, No. 1, Revista del Departamento Administrativo de Planeación Departamental de Barranquilla, 1993.

*Sao Paulo, la alcaldía asediada*. Coedición Mepla-Alcaldía de Durango, México, 1993.

SANTANA, Pedro. *Los movimientos sociales en Colombia*. Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1989.

TROTSKY, León. *El nuevo curso. Problemas de la vida cotidiana*. México, Siglo XXI, 1978.