

No. **2** | ISSN 2744-8908 | Diciembre del 2022

Estudios de caso en asuntos públicos

El caso del programa Barrios a la
Obra. Análisis del impulso de la
participación ciudadana en
escenarios de reducida legitimidad

Daniela Reina, Richard Martínez y Lucas Rodríguez

Serie Estudios de caso de docencia y consultoría 2022

Edición No. 2

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Diciembre 2022

© 2022 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Directora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Autores

Daniela Reina, Richard Martínez y Lucas Rodríguez

Director de Investigación y Consultoría, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

El caso del programa Barrios a la Obra. Análisis del impulso de la participación ciudadana en escenarios de reducida legitimidad

Por Daniela Reina, Richard Martínez y Lucas Rodríguez¹

Resumen

En el 2008, cuando Alejandro Char asumió el cargo de alcalde de Barranquilla, se encontró una ciudad desbordada de necesidades ciudadanas y a la Alcaldía Distrital de Barranquilla (ADB) con una legitimidad reducida. En consecuencia, se le dificultaba impulsar la participación ciudadana. En este contexto, Char creó el programa bandera de su administración: Barrios a la Obra, que buscó pavimentar las vías de los barrios más vulnerables de la ciudad, con la participación de la comunidad. En cada proyecto de pavimentación, la Alcaldía aportaba el 96 % de los recursos y las comunidades beneficiarias el 4 % restante, más su mano de obra. La participación ciudadana en el programa era vital para mejorar la infraestructura vial, la seguridad, la participación ciudadana y la legitimidad del gobierno distrital.

Al considerar que la ADB presentaba escasa legitimidad y que la base de Barrios a la Obra era la participación ciudadana, la administración distrital tenía el reto de generar confianza en este programa para vincular a las comunidades al mismo. Por esto, el alcalde Char, en articulación con la Secretaría de Infraestructura de Barranquilla (SIB), el Concejo Distrital de Barranquilla, la Contraloría Distrital de Barranquilla y los medios de comunicación, utilizó ocho estrategias para generar confianza en Barrios a la Obra en las diferentes etapas de la pavimentación.

Estas estrategias fueron vitales para impulsar la participación comunitaria en el programa y que así este cumpliera su meta para el cuatrienio en un 317 %. Barrios a la Obra fue clave para impulsar el mejoramiento de la seguridad y de la infraestructura vial, y la recuperación de la legitimidad de la ADB. Este estudio de caso se enfoca en explicar cómo logró la ADB generar confianza en el programa, para que las comunidades, en un escenario de escasa legitimidad, decidieran vincularse a esta iniciativa.

Palabras clave: ilegitimidad, gestión pública, Barranquilla, Triángulo de Moore, Alcaldía.

¹ Magíster en Gestión Pública, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Correos de contacto: p.reina@uniandes.edu.co; rd.martinezm1@uniandes.edu.co; l.rodriguez2@uniandes.edu.co

Abstract

In 2008, when Alejandro Char assumed the position of mayor of Barranquilla, he found a city overflowing with citizen needs and the Barranquilla District Mayor's Office (ADB) with low legitimacy. Consequently, it was difficult for him to promote citizen participation. In this context, Mayor Char created the flagship program of his administration, “Barrios a la Obra”, which sought to pave roads in the most vulnerable neighborhoods of the city, with the participation of the community. In each paving project, the ADB contributed 96 % of the resources and the beneficiary communities the remaining 4 %, plus their labor. Citizen participation in the program was vital to improve road infrastructure, safety, citizen participation, and the legitimacy of the district government.

Considering that the ADB presented low legitimacy and that the basis of “Barrios a la Obra” was citizen participation, the district administration had the challenge of create trust in this program to link the communities to it. For this reason, Mayor Char, in coordination with the Secretariat of Infrastructure of Barranquilla (SIB), the District Council of Barranquilla, the District Comptroller of Barranquilla and the media, achieved eight strategies to generate trust in “Barrios a la Obra” at different stages of paving.

These strategies were vital to boost community participation in the program, so that it met its goal for the four-year period by 317 %. “Barrios a la Obra” was key to promoting the improvement of safety and road infrastructure, and the recovery of the legitimacy of the ADB. This case study focuses on explaining how to modify the ADB to generate trust in “Barrios a la Obra”, so that the communities, in a scenario of low legitimacy, decide to join this initiative.

Key words: Legitimacy, Public Management, Barranquilla, Moore's Triangle, Mayor's Office.

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción | 4 |
| 2. El camino hacia la crisis de legitimidad | 5 |
| 2.1 Antecedentes | 5 |
| 2.2 Alcaldía de Guillermo Hoenigsberg (2004-2007) | 5 |
| 3. Contexto: el arribo de Alejandro Char a la Alcaldía de Barranquilla | 6 |
| 3.1 Capacidades de la Alcaldía de Barranquilla | 6 |
| 3.2 Necesidades ciudadanas | 8 |
| 3.3 Estado de la participación ciudadana y de la legitimidad de la administración distrital | 8 |
| 4. El reto: la generación de confianza en Barrios a la Obra | 9 |
| 5. Actores involucrados | 9 |
| 6. Barrios a la Obra: aproximación a las estrategias de generación de confianza | 13 |
| 6.1 Alcalde Char a los barrios | 13 |
| 6.2 Equipo de avanzada | 13 |
| 6.3 Líderes de las cuadras | 14 |
| 6.4 Comités propavimentación | 14 |
| 6.5 El plan especial | 15 |
| 6.6 El plan piloto | 15 |
| 6.7 El plan integral | 15 |
| 6.8 La entrega | 16 |
| 7. Conclusión | 17 |
| Referencias | 20 |
| Anexos | 25 |
| Anexo 1. Línea de tiempo 1990-2011. Barranquilla: el camino hacia la crisis de legitimidad | 25 |
| Anexo 2. Capacidad de la Alcaldía de Barranquilla en el 2008 | 26 |
| Anexo 3. Demandas de la ciudadanía de Barranquilla en el 2008 | 27 |
| Anexo 4. Mapa de actores que refleja el panorama al que se enfrentó la Alcaldía de Barranquilla para generar confianza en Barrios a la Obra en el periodo 2008-2011 | 28 |
| Anexo 5. Estrategias utilizadas por la Alcaldía de Barranquilla para generar confianza en Barrios a la Obra | 29 |
| Anexo 6. Triángulo estratégico de Moore | 30 |

1. Introducción

En el 2008, Barrios a la Obra se incluyó en el Plan de Desarrollo “Oportunidades para Todos 2008-2011” y se constituyó en el programa bandera de la administración del alcalde de Barranquilla Alejandro Char (Concejo de Barranquilla, 2008). Mediante este, se buscó pavimentar las vías de los barrios más vulnerables de la ciudad, con la participación de la comunidad, en aras de mejorar la infraestructura vial y la seguridad (Alcaldía de Barranquilla, 2020). En cada proyecto de pavimentación, la Alcaldía Distrital de Barranquilla (en adelante ADB), aportaba el 96 % de los recursos y las comunidades beneficiarias el 4 % restante, más su mano de obra (Función Pública, 2015). Así, se aprecia que esta política pública buscaba fomentar la participación comunitaria. En el 2008, la ADB presentaba una crisis de legitimidad que obstaculizaba la vinculación de la ciudadanía a las iniciativas distritales, por lo que se debía superar esta gran dificultad para asegurar la implementación del programa (asesor del alcalde Char del cuatrienio 2008-2011). Según Barranquilla Cómo Vamos (2008), entre múltiples organizaciones públicas del nivel territorial y nacional, las que recibieron las menores calificaciones en materia de gestión e imagen institucional fueron las dependencias de la ADB, ya que obtuvieron puntajes inferiores a 3 (en una escala de 1 a 5) y favorabilidades cercanas al 50 % (en una escala de 1 a 100 %).

La falta de credibilidad del gobierno distrital fue la herencia de las administraciones que precedieron a la de Char, las cuales condujeron a Barranquilla a constituirse en una ciudad quebrada y con una gran deuda social (De la Hoz, 2018). A pesar de que la administración distrital contaba con el respaldo del Concejo Distrital, de la Secretaría de Infraestructura de Barranquilla (en adelante SIB), de la Contraloría Distrital y de los medios de comunicación, se dificultaba que las comunidades vulnerables aportaran recursos y mano de obra para unirse al programa de una entidad en la cual escasamente confiaban (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011).

A pesar de los obstáculos mencionados, la ADB logró impulsar la participación comunitaria en Barrios a la Obra, lo que permitió que esta iniciativa cumpliera su meta para el cuatrienio en un 317 % (Alcaldía de Barranquilla, 2011). Al considerar esto, surge una incógnita: ¿cómo logró la ADB generar confianza en esta iniciativa para que las comunidades decidieran vincularse?

Era necesario que la ADB diseñara y ejecutara estrategias para construir confianza en Barrios a la Obra, ya que estas posibilitarían que el programa bandera de la administración se implementara y que se mejorara la infraestructura vial, la seguridad, la participación ciudadana y la legitimidad

del gobierno distrital (asesor de la SIB del periodo 2008-2011). Sin confianza en el programa, las comunidades no le realizarían sus aportes a este y, por ende, no se podría ejecutar, lo que no solo impediría alcanzar los resultados mencionados, sino que también minaría la gobernabilidad de la administración distrital. La respuesta a la pregunta anterior se constituye en el objeto de estudio de este documento y puede ser de gran utilidad para los gobiernos territoriales que busquen impulsar la participación ciudadana en escenarios de reducida legitimidad.

2. El camino hacia la crisis de legitimidad

2.1 Antecedentes

En la década de 1990, la ADB presentaba una grave situación financiera, la cual se debía a sus elevados gastos, a la reducción de sus ingresos y a su excesivo nivel de endeudamiento (Montenegro y Vargas, 1996). En los presupuestos distritales, los gastos aprobados superaban los ingresos y se proponían nuevas obligaciones financieras sin fuentes de pago definidas (Montenegro y Vargas, 1996). En el 2000, el alcalde Bernardo Hoyos firmó un contrato de concesión con la empresa Métodos y Sistemas para que esta se encargara del recaudo tributario de la ciudad a cambio de una comisión del 10 % del total recaudado, costo de intermediación que disminuyó los recursos de la ADB y agudizó aún más la crisis financiera del ente en cuestión (Otero, 2010).

Esto condujo, a que, en el 2001, la ADB no pudiera cumplir sus compromisos financieros, entre los que estaba el pago de su nómina (Montenegro y Vargas, 2001). Por este motivo, en el 2002, el alcalde Humberto Caiaffa, en virtud de la Ley 550 de 1999, firmó un acuerdo de restructuración de pasivos, mediante el cual buscó que la entidad pudiera restablecer su capacidad de pago (Otero, 2010). En el 2003, entre los 1.101 municipios del país, Barranquilla ocupó el puesto 957 en el Índice de Desempeño Fiscal del Departamento Nacional de Planeación (Probarranquilla, 2019). Por lo anterior, se aprecia que la ADB se encontraba en una crisis financiera que le dificultaba responder por sus gastos y esta situación no solo podía conducir a que se paralizaran las operaciones de la entidad, sino también a que se redujera la inversión pública distrital hasta el punto que se condenara a Barranquilla a un estancamiento o a un empeoramiento de sus condiciones.

2.2 Alcaldía de Guillermo Hoenigsberg (2004-2007)

En las elecciones para la Alcaldía de Barranquilla del 2003, resultó victorioso Guillermo Hoenigsberg, el cual asumió su cargo en enero del 2004. En ese momento, la ADB debía más de

\$COP 500 000 millones de pesos y tenía que pagar \$COP 80 de cada \$COP 100 pesos que le ingresaban para cumplir el acuerdo de reestructuración de pasivos contraído (Probarranquilla, 2019). La ADB contaba con recursos limitados, lo que significaba que Hoenigsberg debía reducir los gastos de funcionamiento e incrementar los ingresos para tener un mayor presupuesto de inversión. Ahora, en el 2005, Barranquilla, que en el marco de la Ley 617 de 2000 debía pertenecer a la categoría “especial” por su población y nivel de Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), descendió a la categoría “segunda” por la reducción de sus ICLD (Otero, 2010). Así, la ADB se convertía en un ente que escasamente podía sostener sus gastos de funcionamiento y mínimos niveles de inversión.

La escasez de recursos financieros dificultó que Hoenigsberg implementara su plan de desarrollo, el cual priorizaba las intervenciones relacionadas con los sectores de movilidad, educación, medio ambiente e infraestructura, por lo tanto, no se presentaron avances significativos en estas áreas (Universidad del Norte, 2008). Esta falta de resolución de las necesidades ciudadanas se reflejó en las cifras de pobreza, ya que, en el 2005, Barranquilla tuvo una incidencia de pobreza monetaria de 44,1 %, mientras que Bogotá presentó una de 26,6 %, Medellín una de 29,3 % y Cali una de 30,1 % (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

En el 2006, Hoenigsberg fue suspendido de su cargo por las irregularidades que se presentaron en la contratación de la remodelación de la sede de la ADB y, en consecuencia, no pudo terminar su periodo como alcalde (*El Tiempo*, 2006). La crisis financiera, la falta de producción de resultados y la carencia de transparencia en el manejo de la contratación, minaron la legitimidad de la administración distrital (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011). Y justamente en este contexto, fue que arribó Alejandro Char a la Alcaldía. En el anexo A se encuentra una línea de tiempo que expone los acontecimientos anteriormente expuestos.

3. Contexto: el arribo de Alejandro Char a la Alcaldía de Barranquilla

3.1 Capacidades de la Alcaldía de Barranquilla

Para las elecciones territoriales del 2007, Alejandro Char logró establecer una coalición entre los partidos políticos Cambio Radical, Conservador, Liberal, la U, Movimiento Colombia Viva y Alas Equipo Colombia, entre otros. Estas alianzas políticas, sumadas al apoyo del sector privado (en el que Char tenía el grueso de su experiencia y en el cual su familia al ser propietaria de los

supermercados Olímpica tenía gran vocería en Barranquilla) y de la ciudadanía, le permitieron obtener el 58 % de los votos en la jornada electoral (Becerra, 2015).

En el 2008, se posesionó Alejandro Char como alcalde distrital y se enfrentó a un gran reto: el fortalecimiento de la capacidad financiera y técnica de la ADB. Según Otero (2010), para hacerle frente a la parte financiera, Char tuvo que emprender diferentes acciones complejas, entre las cuales se encuentran la renegociación del acuerdo de reestructuración de pasivos; la finalización de múltiples contratos de concesión con altos costos de intermediación (incluyendo al de recaudo tributario a cargo de Métodos y Sistemas); el establecimiento de un nuevo estatuto tributario; y la modificación de la estructura orgánica distrital (mediante esta se liquidaron ocho dependencias distritales). Con estas medidas se buscó fortalecer los ingresos tributarios y reducir los gastos de funcionamiento de la administración. Así, logró recuperar las finanzas distritales y fortalecer el presupuesto de inversión, con el objetivo de financiar distintas políticas públicas, entre las cuales se destaca Barrios a la Obra (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011).

En cuanto a la dimensión técnica del reto, impera mencionar que, a pesar de la modificación de la estructura orgánica de la ADB, esta siguió contando con una planta de personal lo suficientemente amplia para encargarse de la prestación de los servicios distritales (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011). No obstante, este recurso humano no tenía la suficiente capacidad técnica, ya que cuando Char se posesionó como alcalde distrital, encontró a una planta de personal en la cual tan solo el 44 % de los funcionarios contaba con título profesional (Probarranquilla, 2019). Por esto, este mandatario prescindió de algunos trabajadores, incorporó a individuos con gran experiencia en el sector privado y, ya con la planta de personal definida, profesionalizó a los funcionarios a través del Sena y de la ESAP (asesor del alcalde Char del cuatrienio 2008-2011).

Estas acciones implementadas para fortalecer las capacidades de la ADB fueron determinantes para desarrollar Barrios a la Obra. El alcalde Char sabía que antes de poner en marcha su programa bandera, debía contar con los recursos económicos necesarios para financiarlo y también necesitaba el apoyo de un equipo de trabajo con las suficientes capacidades para garantizar la ejecución de la iniciativa (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011). Ahora, para desarrollar dichas acciones complejas Char tuvo que concertar, tanto con los representantes de los servidores públicos que componían la planta de personal de la ADB, como con el Concejo de

Barranquilla (asesor del alcalde Char del cuatrienio 2008-2011). Adicionalmente, como se mencionó previamente, el alcalde optó por terminar unilateralmente los contratos de concesión, desde el 2008, inició la batalla judicial con las empresas beneficiarias que buscaban que mediante la vía contenciosa administrativa se mantuviera la vigencia de los mismos (Contreras, 2018). En el anexo B se encuentra un resumen gráfico de las medidas adoptadas por la ADB para potenciar las capacidades distritales.

3.2 Necesidades ciudadanas

Aparte de la carencia de recursos, Char encontró una ADB desbordada de demandas ciudadanas (Barranquilla Cómo Vamos, 2008). Según el Plan de Desarrollo “Oportunidades para Todos 2008-2011”, las demandas ciudadanas se relacionaban con un sinnúmero de problemáticas ligadas a la salud, la educación, la vivienda, la competitividad, la atención a los grupos poblaciones vulnerables, la pobreza, la desigualdad, a los servicios públicos domiciliarios, al espacio público, medio ambiente, a la seguridad, la participación ciudadana y la infraestructura vial. Las principales preocupaciones y solicitudes ciudadanas se encontraban estrechamente ligadas a estos últimos tres sectores (Barranquilla Cómo Vamos, 2008). De acuerdo con Barranquilla Cómo Vamos (2008), tan solo el 41 % de la población barranquillera se sentía segura en su barrio y el 65 % de los encuestados nunca se había vinculado a un espacio de participación ciudadana para resolver problemas comunitarios. En adición, de cada 100 personas, solo 32 expresaban satisfacción con el estado de las vías en Barranquilla (Barranquilla Cómo Vamos, 2008).

Entre las múltiples demandas ciudadanas, se destacaban el mejoramiento de la seguridad, de la infraestructura vial y de la participación ciudadana, y justamente Barrios a la Obra buscaba pavimentar múltiples vías y potenciar la participación comunitaria, y la seguridad. En el anexo C se encuentra un resumen gráfico de las necesidades ciudadanas de Barranquilla en el año 2008.

3.3 Estado de la participación ciudadana y de la legitimidad de la administración distrital

Hasta el 2008, el 65 % de la población de Barranquilla nunca se había relacionado con un espacio de participación ciudadana para resolver problemas comunitarios y, en ese mismo año, esta cifra se ubicó en Bogotá en 63 %, en Medellín en 82 % y en Cali en 78 % (Red de Ciudades Cómo Vamos, 2008). Esto muestra que a pesar de que Barranquilla estaba mejor posicionada que estas últimas dos ciudades y que se localizaba muy cerca de la capital colombiana, la problemática de la

carencia de participación ciudadana era un fenómeno que se estaba presentando a nivel nacional, específicamente, en las principales ciudades del país. Igualmente, el 62 % de las personas vinculadas a los canales de participación ciudadana, percibía que la participación ciudadana no les había permitido influir en las decisiones de las autoridades locales (Barranquilla Cómo Vamos, 2008).

Las falencias en términos de participación ciudadana, sumadas a la falta de resolución de las necesidades ciudadanas de los gobiernos anteriores, a la compleja situación financiera de la administración distrital y al episodio de corrupción del alcalde Hoenigsberg, afectaron la legitimidad de la ADB (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011). De acuerdo con Barranquilla Cómo Vamos (2008), entre múltiples organizaciones públicas del nivel territorial y nacional, las que recibieron las menores calificaciones en términos de gestión institucional fueron las dependencias de la ADB. Entre estas, se destacan la Secretaría del Interior, la Tesorería Distrital y la Secretaría de Hacienda, que en una escala de 1 a 5, obtuvieron puntajes inferiores a 3 (Barranquilla Cómo Vamos, 2008). Igualmente, los entes que presentaron los porcentajes más bajos en materia de imagen institucional fueron las dependencias de la ADB, con favorabilidades ubicadas entre el 50 % y el 53 %, en una escala de 1 a 100 % (Barranquilla Cómo Vamos, 2008).

Estas cifras reflejaban tanto los vacíos existentes en términos de participación ciudadana, como la crisis de legitimidad que presentaba la ADB. Por esto, se dificultaba que las comunidades aportaran recursos y mano de obra para vincularse a Barrios a la Obra.

4. El reto: la generación de confianza en Barrios a la Obra

Al considerar lo anterior, se evidencia que la ADB presentaba un reto en el periodo 2008-2011: ¿cómo generar confianza en Barrios a la Obra para que las comunidades, en un escenario de reducida legitimidad, decidieran vincularse a esta iniciativa?

5. Actores involucrados

Al asumir el cargo de alcalde distrital, Char incluyó Barrios a la Obra en su plan de desarrollo y constituyó a esta política pública en la bandera de su administración, ya que era su principal herramienta para solventar las necesidades ciudadanas, específicamente, las relacionadas con la infraestructura vial, la seguridad y la participación ciudadana (concejala de Barranquilla del periodo 2008-2011). Los resultados que podía producir Barrios a la Obra eran claves para “definir el

presente y futuro de la carrera política de Char e incrementar el bienestar social, la eficacia, la legitimidad y la gobernabilidad distrital” (concejal de Barranquilla del periodo 2008-2011). Ahora, Char era consciente de que si bien se habían realizado gestiones para fortalecer las capacidades de la ADB, debido a la crisis de legitimidad existente, era prioritario que esta generara confianza en Barrios a la Obra para lograr vincular a las comunidades a esta iniciativa y, así, poder ejecutar su programa bandera. Pero, ¿con qué actores contaba para construir dicha confianza?

Entre los actores identificados, se destaca la SIB. Esta dependencia estaba a cargo del secretario Rafael Lafont, que presentaba sólida experiencia en el campo de la construcción y lideraba un equipo de funcionarios con capacidades técnicas y relacionales (asesor de la SIB entre los años 2008 y 2011). Esta Secretaría era la responsable de la ejecución de Barrios a la Obra, por ende, su principal interés era desarrollar el programa bandera de la administración y producir los resultados esperados (asesor de la SIB del periodo 2008-2011). Este ente se constituía en un aliado del alcalde Char y su eficacia era necesaria para asegurar la puesta en marcha de la iniciativa.

Según un concejal de Barranquilla del cuatrienio, el Concejo Distrital de Barranquilla manifestó su apoyo a la ADB a través de la aprobación del Plan de Desarrollo “Oportunidades para Todos 2008-2011” (que incluía a Barrios a la Obra) y expresando que estaba interesado en realizarle un seguimiento especial a la iniciativa, particularmente, realizándole veeduría constante a esta y asistiendo a los actos de entrega de las vías pavimentadas. Este concejal, también expresó: “El Concejo sabía que este programa era la salvación, este solventaba muchos problemas sociales y le daba la oportunidad al Concejo de mostrarse ante la ciudadanía como una entidad que podía trabajar con la Alcaldía para producir resultados”. Este era otro aliado con el que contaba el gobierno distrital, el cual era fundamental, no solo para evitar obstáculos en la aprobación de los presupuestos anuales necesarios para financiar el programa, sino también para prevenir que los concejales incitaran a la población a abstenerse de participar en este.

De acuerdo con un periodista que cubrió Barrios a la Obra entre el 2008 y el 2011, los medios de comunicación estaban dispuestos a publicar los resultados del gobierno distrital y a cubrir los actos de entrega de las obras ejecutadas por la ADB, incluyendo las vías pavimentadas. Igualmente, este periodista explicó: “Los medios respaldábamos a la Alcaldía para contratar con ella, además, porque sabíamos que si Barranquilla crecía, a los empresarios les iba mejor, por lo que podíamos tener más pautas; no era fácil ser periodista en una ciudad quebrada”. De esta forma,

se aprecia que los medios se convertían en un aliado vital para publicar los resultados de Barrios a la Obra y generar confianza en esta iniciativa.

Con relación a los órganos de control, es vital resaltar a la Contraloría Distrital de Barranquilla. Esta entidad buscaba que en la administración de Char no se presentaran irregularidades en el manejo de los recursos públicos, ya que los gobiernos anteriores habían conducido a Barranquilla a enfrentarse a una crisis financiera y a escándalos de corrupción (funcionario de la Contraloría entre los años 2008 y 2011). El objetivo de este ente “era realizarle un acompañamiento al programa, porque iba a tener el grueso de los recursos e incluso dinero de la ciudadanía, se buscaba la normalización de la situación financiera de Barranquilla y la prevención de detrimentos patrimoniales y escándalos” (funcionario de la Contraloría entre los años 2008 y 2011). Este órgano de control se percibía como un aliado, puesto que, en el cumplimiento de sus funciones, ayudaba a garantizar la transparencia en el manejo de los recursos del programa, lo que era clave para generar confianza en Barrios a la Obra (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

A pesar de que el sector privado apoyó a Char en las elecciones del 2007, no expresó su intención de participar en el desarrollo de Barrios a la Obra (asesor del alcalde Char del periodo 2008-2011). “El sector privado se limitó a apoyar a Char en las elecciones, pero ya en sus programas no se involucró, no porque no quisiera, solo que en esa época no era tan común la participación empresarial en las políticas públicas” (empresario con gran conexión con el sector público entre el 2008 y el 2011). En adición, la academia, el sector sin ánimo de lucro, la Gobernación del Atlántico, la Asamblea del Atlántico, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, las juntas de acción comunal (JAC), las juntas administradoras locales (JAL) y las comunidades no vulnerables “no se opusieron al programa, pero tampoco lo apoyaron, simplemente no participaron; nunca mostraron su interés de vincularse a este” (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

En lo que respecta a la ciudadanía, por un lado, se identificaba a los ciudadanos que no residían en los barrios vulnerables, quienes no iban a ser beneficiarios del programa; y por otro, a las comunidades vulnerables, las que incluían a los “líderes de las cuadras” de los barrios y a los demás ciudadanos que habitaban en estos (funcionario de la SIB entre los años 2008 y 2011). “Los que no habitaban en los barrios vulnerables no se opusieron al programa, se estaba transformando

a Barranquilla también en otras áreas, la gente después de varias administraciones ineficaces y corruptas dejó al gobierno trabajar para que mostrara resultados” (funcionario de la SIB entre los años 2008 y 2011). Esto lo corroboró un residente de Altos de Riomar, un barrio no beneficiado por Barrios a la Obra, de la siguiente manera: “Sabíamos que había que tener paciencia, para que Barranquilla creciera, se tenía que comenzar por las zonas más atrasadas, veníamos de administraciones que no hacían y aparte robaban, no podíamos ponerle problemas a un gobierno que tenía ganas de trabajar”.

Con relación a las comunidades vulnerables, es preciso mencionar que “si bien parte de estas apoyaron a Char en las elecciones territoriales, esto no significaba que estuvieran dispuestas a aportar mano de obra y recursos financieros para vincularse a un programa de una entidad en la que escasamente confiaban” (líder de cuadra del barrio Las Flores que se unió a la iniciativa en el 2008). En los barrios vulnerables se apreciaba que los ciudadanos tenían la expectativa de que el nuevo gobierno distrital mejorara su bienestar, pero, a la vez, desconfiaban de la administración por la falta de resultados y de transparencia de los gobiernos anteriores, lo que dificultaba su vinculación a Barrios a la Obra (ciudadano del barrio San Felipe que se unió a Barrios a la Obra en el 2008). Un líder de cuadra del barrio El Bosque que se vinculó a la iniciativa en el 2008, aseveró: “Todos queríamos tener calles pavimentadas, pero no íbamos a entregar plata y mano de obra así de fácil, la gente no confiaba en la Alcaldía y si querían que aportáramos tenían que ganarse nuestra confianza”. En las comunidades existía el interés de contar con vías pavimentadas y mejores condiciones de vida, pero era necesario que el gobierno distrital generara confianza en el programa para que estas se vincularan a la iniciativa (asesor de la SIB del periodo 2008-2011).

Así, se aprecia que las comunidades vulnerables, que eran la base de Barrios a la Obra, podían constituirse en la oposición al programa, razón por la cual imperaba que la ADB convirtiera a este actor en su principal aliado. Por esto, dicha entidad debía ejecutar estrategias para generar confianza en la iniciativa, para que las comunidades se pudieran unir a esta. Ahora, para lograrlo, la ADB podía apelar a algunos de los actores ya expuestos. En el anexo D se encuentra un mapa de actores en el cual se exponen los roles e intereses de los actores abordados previamente.

6. Barrios a la Obra: aproximación a las estrategias de generación de confianza

6.1 Alcalde Char a los barrios

Para generar confianza en Barrios a la Obra, la ADB implementó múltiples estrategias. La primera de estas, fue el recorrido del alcalde Char por los barrios más vulnerables, puesto que, en este, le expuso a las comunidades en qué consistía Barrios a la Obra y les solicitó su apoyo para ejecutar el programa e iniciar la transformación de Barranquilla (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). Esta socialización que realizó el alcalde Char produjo confianza en la iniciativa y motivó a las comunidades a unirse a la misma, así lo describe una persona del barrio El Bosque que se vinculó al programa en el 2008, de la siguiente manera: “Cuando el alcalde vino al barrio a presentar su programa, le dio confianza a la gente para unirse, no todos los días viene un alcalde”. Char sabía que debía aprovechar su autoridad y carisma para presentar personalmente Barrios a la Obra y así generar confianza en este (asesor del alcalde Char del cuatrienio 2008-2011).

6.2 Equipo de avanzada

Aparte de Char, Barrios a la Obra contaba con un “equipo de avanzada” que tenía como principal tarea la socialización del programa, el cual estaba constituido por funcionarios de la SIB que presentaban conocimientos técnicos y capacidades relacionales que les permitían conectarse fácilmente con las comunidades (funcionario de la SIB del cuatrienio 2008-2011). Este equipo implementaba una metodología de visitas por cuadra, mediante la cual se dividían el barrio priorizado visitado y en cada una de estas identificaban a un líder al cual le socializaban el programa (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). La socialización de Barrios a la Obra por parte del “equipo de avanzada” le produjo confianza a los líderes de las cuadras, tal y como lo expresa uno de estos líderes del barrio Las Flores que se unió a la iniciativa en el 2008: “Los funcionarios nos explicaron claro el programa, sabían de lo que hablaban, eran carismáticos y nos tuvieron paciencia; vinieron varias veces, hasta que poco a poco se ganaron nuestra confianza”. Char era consciente de que su socialización personal de la iniciativa no era suficiente y que necesitaba que un equipo con las cualidades mencionadas le presentara esta a los “líderes de las cuadras” para generar confianza en estos miembros de las comunidades vulnerables e impulsar así su vinculación a la misma (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.3 Líderes de las cuadras

La tercera estrategia implementada fue la exposición del programa por parte de los líderes de las cuadras a los habitantes de las cuadras en las que estos residían (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). Esta socialización de las mismas comunidades fue vital para crear confianza en los ciudadanos y que estos decidieran hacer parte de Barrios a la Obra, lo que explica una persona del barrio San Felipe que se vinculó a este en el 2008, así: “El hecho que un líder del barrio, conocido por todos, llegara a vender un programa distrital y lo explicara, sin estar ganándose nada, nos hizo confiar y por eso terminamos entrando”. Char entendía que para construir confianza en la iniciativa era clave que los mismos líderes de las comunidades la presentaran, ya que estos tenían gran credibilidad en las mismas (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.4 Comités propavimentación

Una vez los líderes de las cuadras le comunicaban al equipo de avanzada el apoyo de sus barrios al programa, este asesoraba a las comunidades interesadas para que conformaran los “comités propavimentación” en cada barrio (asesor de la SIB entre los años 2008 y 2011). Estos comités vinculaban a los ciudadanos al programa para que contribuyeran con su mano de obra y realizaban actividades sociales (bingos y rifas) con miras a recolectar los recursos necesarios para aportar el 4 % que les correspondía en cada proyecto vial (Alcaldía de Barranquilla, 2020).

“Los comités hicieron que la gente confiara en el programa y lo apoyara, porque a las personas les daba confianza que sus mismos vecinos recogieran la plata y los inscribieran para que aportaran su mano de obra” (miembro del “comité pro pavimentación” del barrio El Bosque en el 2008). Esto lo confirmó una persona del corregimiento La Playa que se vinculó a Barrios a la Obra, de la siguiente forma: “Los comités hacían que la gente confiara, nadie iba a darle plata a un desconocido y mi esposo apoyó con su mano de obra porque mi vecina, la del comité, fue la que le pidió sus datos”. Char comprendía que la recolección de los recursos y la consecución de la mano de obra eran actividades que debían estar a cargo de personas en las que confiaran las comunidades, por esto, junto con el equipo de la SIB, constituyó a los “comités propavimentación” en la cuarta estrategia para generar confianza en la iniciativa (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.5 El plan especial

“Se identificaron barrios en los que existía mayor desconfianza hacia la Alcaldía y sus iniciativas, eran aquellos que habían recibido muchas promesas y pocos resultados de administraciones anteriores, por eso para crear confianza en estos fue necesario un plan especial” (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). “Cuando el equipo de avanzada no podía crear confianza en los líderes de las cuadradas, llegaba el secretario Lafont a conversar con ellos, y si esto no servía, luego llegaba Char a construir la confianza necesaria para unirlos al programa” (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011). Un líder de cuadra de uno de estos barrios, el cual se vinculó a Barrios a la Obra en el 2008, manifestó: “En mi barrio no confiábamos en la Alcaldía, por eso a los muchachos del programa no los escuchamos, pero luego el señor Lafont y Char vinieron, nos socializaron y eso nos dio confianza para entrar al programa”. Char sabía que en algunos barrios Lafont y él debían llegar a reforzar la socialización para producir confianza en Barrios a la Obra, por eso utilizó al plan especial como un mecanismo para lograrlo (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.6 El plan piloto

En algunos de estos barrios que presentaban mayor desconfianza hacia la ADB “fue necesario utilizar el plan piloto, mediante el cual se les decía a las comunidades que no debían aportar recursos, sino solo mano de obra, lo que les generó confianza para unirse al programa” (funcionario de la SIB del cuatrienio 2008-2011). Esta herramienta se utilizó en los barrios en los que a los líderes de las cuadradas y/o al resto de los ciudadanos les producía desconfianza suministrarle dinero a la ADB (asesor de la SIB del periodo 2008-2011). Un líder de cuadra de uno de estos barrios, el cual se ligó a la iniciativa en el 2008, manifestó: “En el barrio nadie quería dar plata, no confiábamos en la Alcaldía, por eso cuando dijeron que íbamos a ser piloto y que no debíamos dar plata, nos dio confianza el programa y nos unimos”. Char era consciente de que no todos los barrios estaban dispuestos a contribuir con capital, por eso apeló al plan piloto como una herramienta para construir confianza en Barrios a la Obra (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.7 El plan integral

Las estrategias anteriores le permitieron a la ADB vincular a las comunidades al programa antes de iniciar las obras en las vías y así garantizar los recursos y la mano de obra en cada proyecto de intervención vial. No obstante, también fue vital “crear confianza durante la pavimentación para

que las personas se siguieran uniendo a dar su mano de obra y esto se logró iniciando rápido las obras, evitando suspensiones, teniendo reuniones semanales y contando con el acompañamiento de la Contraloría” (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). Semanalmente, la SIB se reunía con los comités propavimentación y les rendía cuentas sobre los recursos involucrados en los proyectos de pavimentación y los avances de las obras (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

Un ciudadano que perteneció al comité propavimentación del barrio San Felipe en el 2008, expresó: “Dio confianza que siempre se dijera cómo iba la obra y la plata de la pavimentación, la que nosotros habíamos puesto y la que no, se hablaba claro, eso ayudó a que más personas pusieran su mano de obra”. Las visitas de la Contraloría a las obras y a las reuniones semanales de rendición de cuentas fueron claves para que “se confiara más en el programa y más vecinos aportaran su mano de obra, porque en los barrios se sabía que con la Contraloría pendiente se iba a usar bien la plata recogida” (miembro del comité propavimentación del barrio San Felipe en el 2008). Asimismo, un ciudadano del barrio El Bosque que se vinculó al programa en el 2008, indicó: “El comité dijo que se había recogido la plata y a los días la Alcaldía ya estaba aquí con sus máquinas, desde ahí no pararon de trabajar, eso dio confianza, yo por eso di mi mano de obra”. Char no podía permitir que la confianza generada antes de la pavimentación se perdiera durante la misma, por eso en compañía del equipo de la SIB, confeccionó esta estrategia de creación de confianza que incluyó el inicio rápido de las obras, la pavimentación ininterrumpida, las reuniones semanales de *accountability* y el acompañamiento de la Contraloría (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011).

6.8 La entrega

Una vez la etapa de pavimentación finalizaba, se realizaban actos públicos de entrega de las obras, en los cuales las comunidades recibían las vías pavimentadas frente a los medios de comunicación y al Concejo Distrital (funcionario de la SIB del cuatrienio 2008-2011). “Estos eventos generaban confianza, porque las comunidades veían que las vías prometidas eran una realidad y que tenían como testigos al Concejo y los medios, lo que las motivaba a vincularse nuevamente” (asesor de la SIB entre el 2008 y el 2011). Los actos de entrega generaron un efecto bola de nieve, pues otros barrios apreciaron en los medios los resultados de Barrios a la Obra y el apoyo que tenía, lo que les produjo confianza y los impulsó a unirse (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011).

Un ciudadano del barrio San Felipe, que se unió a esta iniciativa en el 2008, aseguró: “No hay nada que dé más confianza que el resultado, recibir la vía pavimentada al frente de políticos y

periodistas le dio confianza al programa, después del evento, nosotros enseguida solicitamos la pavimentación de otra calle”. Igualmente, una persona del barrio Las Flores que hizo parte de la iniciativa en el 2008, expresó: “Cuando mis amigos de otros barrios vieron en el periódico que nos entregaron la vía pavimentada y había políticos importantes, empezaron a confiar en Barrios a la Obra y a preguntarme cómo se podían unir”. Char buscaba tanto incentivar a las comunidades a seguir participando en el programa, como lograr que nuevos barrios se unieran al mismo, por eso constituyó a los actos públicos de entrega de las obras en la última estrategia para crear confianza en la iniciativa (asesor del alcalde Char del cuatrienio 2008-2011).

7. Conclusión

En el periodo 2008-2011, la ADB presentaba un reto: generar confianza en Barrios a la Obra, para que las comunidades, en un escenario de reducida legitimidad, se vincularan a esta iniciativa y, así, este programa bandera del gobierno distrital se pudiera desarrollar. De acuerdo con los resultados de las entrevistas realizadas, en aras de generar confianza en Barrios a la Obra, la ADB apeló a ocho estrategias. En la etapa previa a la pavimentación vial, se identifican la socialización del programa por parte del alcalde Char; las visitas del equipo de avanzada de la SIB a los barrios vulnerables para socializar el programa con los líderes de las cuadras; la exposición del programa por parte de estos; la conformación comunitaria de los comités propavimentación y las actividades realizadas por los mismos (la consecución de recursos y de mano de obra, insumos comunitarios necesarios para ejecutar la iniciativa); la implementación de un “plan especial” en los barrios con mayor desconfianza y resistencia; y la utilización del plan piloto en dichos barrios.

A estos seis mecanismos, se le adiciona la ejecución de un plan integral en la etapa de pavimentación, el cual incluyó: el inicio rápido de las obras, la pavimentación ininterrumpida, las reuniones semanales de *accountability* entre la SIB y los comités propavimentación, y el acompañamiento especial al programa por parte de la Contraloría Distrital. En la fase posterior a la pavimentación, la ADB utilizó una octava herramienta: la realización de actos públicos en los cuales le entregaba las vías pavimentadas a las comunidades vulnerables frente a los medios de comunicación y al Concejo Distrital. En el anexo E se encuentra un resumen gráfico de las estrategias implementadas por la ADB para generar confianza en Barrios a la Obra.

Estas estrategias posibilitaron que la ADB construyera confianza en Barrios a la Obra y, en consecuencia, que las comunidades aportaran recursos y mano de obra para que esta iniciativa se

podiera ejecutar (funcionario de la SIB del periodo 2008-2011). La participación comunitaria se constituyó en la base del programa y mediante esta, en vez de construirse 133.332 m² de nuevas vías (meta del programa), se construyeron 422.338 m², cifra que ilustra el cumplimiento de la meta para el cuatrienio en un 317 % (Alcaldía de Barranquilla, 2011). Barrios a la Obra, al ser el programa bandera de la ADB, también contribuyó al proceso de recuperación de la legitimidad de la administración distrital, ya que en el 2011, la ciudadanía, entre múltiples organizaciones públicas, privadas y sociales, del nivel nacional y territorial, eligió a la ADB, con un 39 % (el 61% restante se distribuyó entre los otros entes), como la institución que más estaba mejorando su calidad de vida (Barranquilla Cómo Vamos, 2011). De hecho, la SIB, que era la dependencia a cargo de Barrios a la Obra, pasó de tener una favorabilidad del 50 % en 2008, a presentar una de 75 % en el 2011 (Barranquilla Cómo Vamos, 2011).

Asimismo, este programa buscaba mejorar la infraestructura vial en los barrios más vulnerables, para que una vez estos contaran con vías pavimentadas, la fuerza pública pudiera movilizarse con mayor facilidad y, así, se pudiera reducir la inseguridad (Alcaldía de Barranquilla, 2020). El mejoramiento en materia de infraestructura vial se puede apreciar en la satisfacción de la ciudadanía con el estado de las vías, la cual pasó del 32 % en 2008, al 53 % en 2011 (Barranquilla Cómo Vamos, 2011). “Los dos delitos más frecuentes en los barrios vulnerables eran los hurtos a personas y los hurtos a entidades comerciales, y el programa, al mejorar la movilidad policial, buscaba reducir ambos” (asesor de la SIB del cuatrienio 2008-2011). Y justamente en el periodo en cuestión, los hurtos a personas se redujeron en un 19 %, mientras que los hurtos a entidades comerciales se disminuyeron en un 45 % (Barranquilla Cómo Vamos, 2011). Por sus logros, Barrios a la Obra recibió el Premio Nacional de Alta Gerencia en el 2012 y fue incluido en el Banco de Éxitos de la Función Pública (Función Pública, 2015).

Al analizar el caso y sus resultados, es vital reflexionar sobre lo siguiente: ¿será que la ADB pudo haber apelado a otras estrategias para generar aún mayor confianza en “Barrios a la Obra”? Independientemente de la respuesta, es preciso aclarar que las ocho estrategias abordadas no se constituyen en una fórmula general que se puede aplicar de la misma manera en cualquier territorio. Cada gobierno debe analizar el contexto existente, las necesidades de sus entidades territoriales y las capacidades y los actores con los que cuenta, entre otros factores, con miras a adaptar este plan de acción base a las particularidades de sus territorios.

Tanto la pandemia del COVID-19 y sus efectos adversos, como las movilizaciones sociales que se presentaron en Colombia a lo largo del 2021, han afectado la legitimidad de los gobiernos subnacionales (Ortiz, 2021). Al considerar esto, surge un interrogante: ¿será que es el momento para que las administraciones locales utilicen las estrategias de generación de confianza analizadas con el fin de impulsar la participación ciudadana en sus territorios? En caso de considerar que estos mecanismos son útiles en el marco coyuntural, ¿cómo los adaptaría a los entes territoriales que presentan recursos extremadamente limitados, por ejemplo, los municipios de quinta categoría?

Referencias

Alcaldía de Barranquilla. (2011). *Informe de Rendición de cuentas Plan de Desarrollo Oportunidades para Todos 2008-2011.*

<https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/control/informes-de-gestion-evaluacion-y-auditoria/informe-de-rendicion-de-cuentas-a-los-ciudadanos/>

Alcaldía de Barranquilla. (2012). *Política integral de seguridad y convivencia ciudadana.*

https://www.barranquilla.gov.co/wp-content/uploads/normas/POLITICA_INTEGRAL_SEGURIDAD_CONVIVENCIA_DISTRITO_BARRANQUILLA.pdf

Alcaldía de Barranquilla. (2019). *Del barro a las calles.*

<https://www.barranquilla.gov.co/obraspublicas/del-barro-a-las-calles>

Alcaldía de Barranquilla. (2020). *¿Qué es Barrios a la Obra?*

<https://www.barranquilla.gov.co/obraspublicas/que-es-barrios-a-la-obra>

Barranquilla Cómo Vamos. (2008). *Encuesta de Percepción Barranquilla 2008.*

<http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2014/03/encuesta-de-percepcion2008.pdf>

Barranquilla Cómo Vamos. (2011). *Encuesta de Percepción Barranquilla 2011.*

<https://barranquillacomovamos.org/informe/barranquilla-encuesta-de-percepcion-ciudadana-2011/>

Barranquilla Cómo Vamos. (2011). *Informe de Calidad de Vida en Barranquilla.*

http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2014/03/informe2008-2009_2010.pdf

Becerra, L. (14 de octubre de 2015). "Más para Barranquilla, más para la gente" Alex Char. Grupo Prensa de la Universidad del Norte.

<https://www.uninorte.edu.co/web/grupoprensa/noticia?articleId=8985957&groupId=73923>

Bloomberg Harvard Initiative. (30 de enero de 2020). *Making a Difference: In Search of Public Value*. <https://vimeo.com/388344043>

Bloomberg Harvard Initiative. (30 de enero de 2020). *Creating Public Value: A Short Introduction* [Archivo de video]. Recuperado de: <https://vimeo.com/388344028>

Bogotá Cómo Vamos. (2008). *Encuesta de Percepción Bogotá 2008*. <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-bogota-como-vamos-2008/>

Cali Cómo Vamos. (2008). *Encuesta de Percepción Cali 2008*. https://e6a9d32d-3a33462e9c91cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_e23db0f273ce41a1804a4e76d55e5375.pdf

Concejo de Barranquilla. (2008). *Acuerdo Distrital 001 de 2008: Plan de Desarrollo Distrital de Barranquilla 2008-2011 "Oportunidades para Todos"*. <https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/planeacion/politicas-lineamientos-y-manuales/planes-estrategicos/plan-de-desarrollo>

Contreras, D. (23 de septiembre de 2018). *¿Cómo y por qué se tumbó Métodos y Sistemas?*. El Heraldó. https://www.elheraldo.co/barranquilla/como-y-por-que-se-tumbometodosysistemas545246?utm_source=amp&utm_medium=boton&utm_id=continuar-leyendo

Decreto 0868 de 2008 [Alcaldía Distrital de Barranquilla] (2018). Por el cual se adopta la Estructura Orgánica de la Administración Central.

http://web2018.barranquilla.gov.co/transito/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=207&Itemid=55

De la Hoz, A. (12 de agosto de 2018). Barranquilla terminó pago de pasivos de la Ley 550. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/barranquilla-termino-pago-de-pasivos-de-la-ley-550-529801>

Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Sistema de Estadísticas Territoriales, Terridata*. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/08001>

El Tiempo. (2006). *Orden de captura contra el Alcalde de Barranquilla, Guillermo Hoenigsberg*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3250255>

El Tiempo. (2008). *Alejandro Char, el gerente*. <https://www.eltiempo.com/amp/archivo/documento/CMS-4715180>

Función Pública. (2015). *Vías para la vida-Vías para la gente, buenas prácticas de gestión pública, Banco de éxitos [Información institucional]*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/buenas-practicas-de-gestion-publica-colombiana/detalle-experiencia?entidad=4929>

Medellín Cómo Vamos. (2008). *Encuesta de Percepción Medellín 2008*. <https://www.medellincomovamos.org/sites/default/files/202001/documentos/Informe%20de%20resultados%20de%20la%20Encuesta%20de%20Percepci%C3%B3n%20Ciudadana%2C%202008.pdf>

Montenegro, A. y Vargas, C. (1996). *La situación de las finanzas distritales*. Cámara de Comercio de Barranquilla.

Montenegro, A. y Vargas, C. (2001). *Distrito de Barranquilla: situación financiera y recomendaciones*. Fundesarrollo.

Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.

Ortiz, H. (2021). Estas son las consecuencias políticas que deja el paro nacional. *El País*.
<https://www.elpais.com.co/colombia/estas-son-las-consecuencias-politicas-que-deja-el-paro.html>

Otero, A. (2010). *Superando la crisis: Las finanzas públicas de Barranquilla, 2000-2009*. Cartagena: Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/es/superando-crisis-las-finanzas-publicas-barranquilla-2000-2009>

Probarranquilla. (2019). *La ciudad del milagro financiero* [Infografía]. Barranquilla: Probarranquilla. <https://s3-aws-semana.s3.amazonaws.com/semana/upload/media/2019/10/9/635280/INFOGRAFIA%20-%20%20milagro%20financiero/img/018-019-milagro-financiero.jpg>

Red de Ciudades Cómo Vamos. (2008). *Encuestas de Percepción (EPC) 2008*.
<http://redcomovamos.org/archivo-historico/>

Restrepo, A. (2019). *Finanzas de Barranquilla en la última década, aciertos y retos a futuro*. Barranquilla: Fundesarrollo. <http://www.fundesarrollo.org.co/mdocs-posts/white-paper-finanzas-de-barranquilla-en-la-ultima-decada-aciertos-y-retos-a-futuro/>

Sanabria, P. (2020). *Curso Gestión Pública Orientada a Resultados*. Bogotá: Universidad de los Andes.

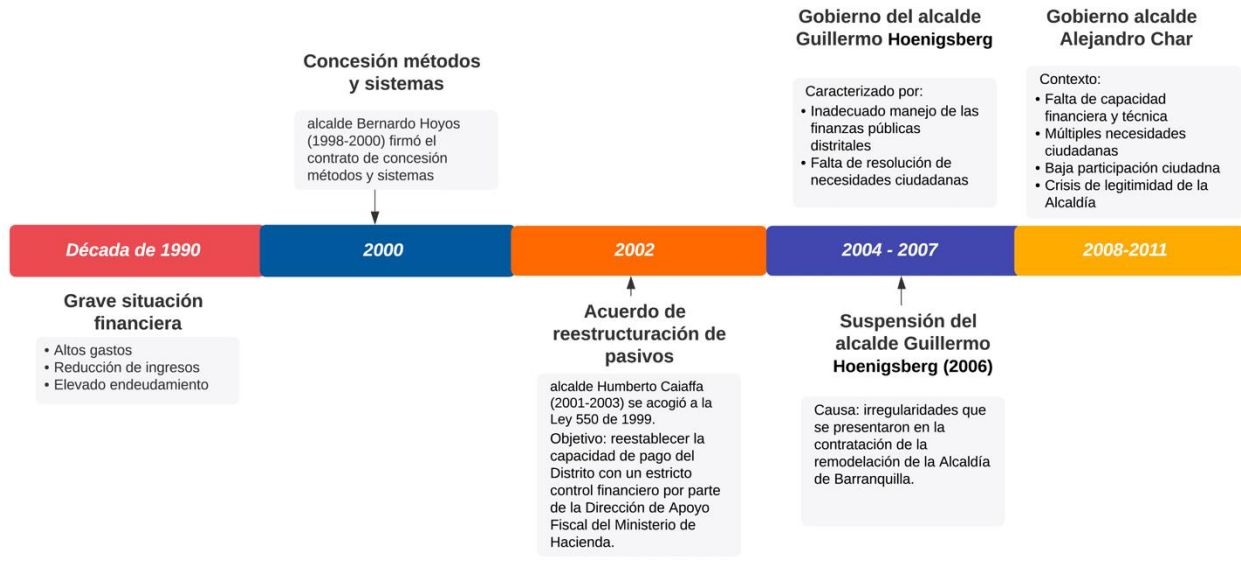
Semana. (10 de septiembre de 2019). Fue la ciudad de la quiebra, ahora es el Distrito de los milagros. *Semana*. <https://www.semana.com/la-historia-detras-del-milagro-financiero-de-barranquilla/635280/>

Terán, J. E. (2019). La legitimidad de proximidad: una aproximación empírica, en la ciudad de Barranquilla. *Collectivus*, 5(2), 60-79. <https://core.ac.uk/reader/229959050>

Universidad del Norte. (2008). *Informativo UniNorte – Barranquilla un reto compartido*. <http://manglar.uninorte.edu.co/bitstream/handle/10584/7116/Informativo%20Uninorte%20No.%2039.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

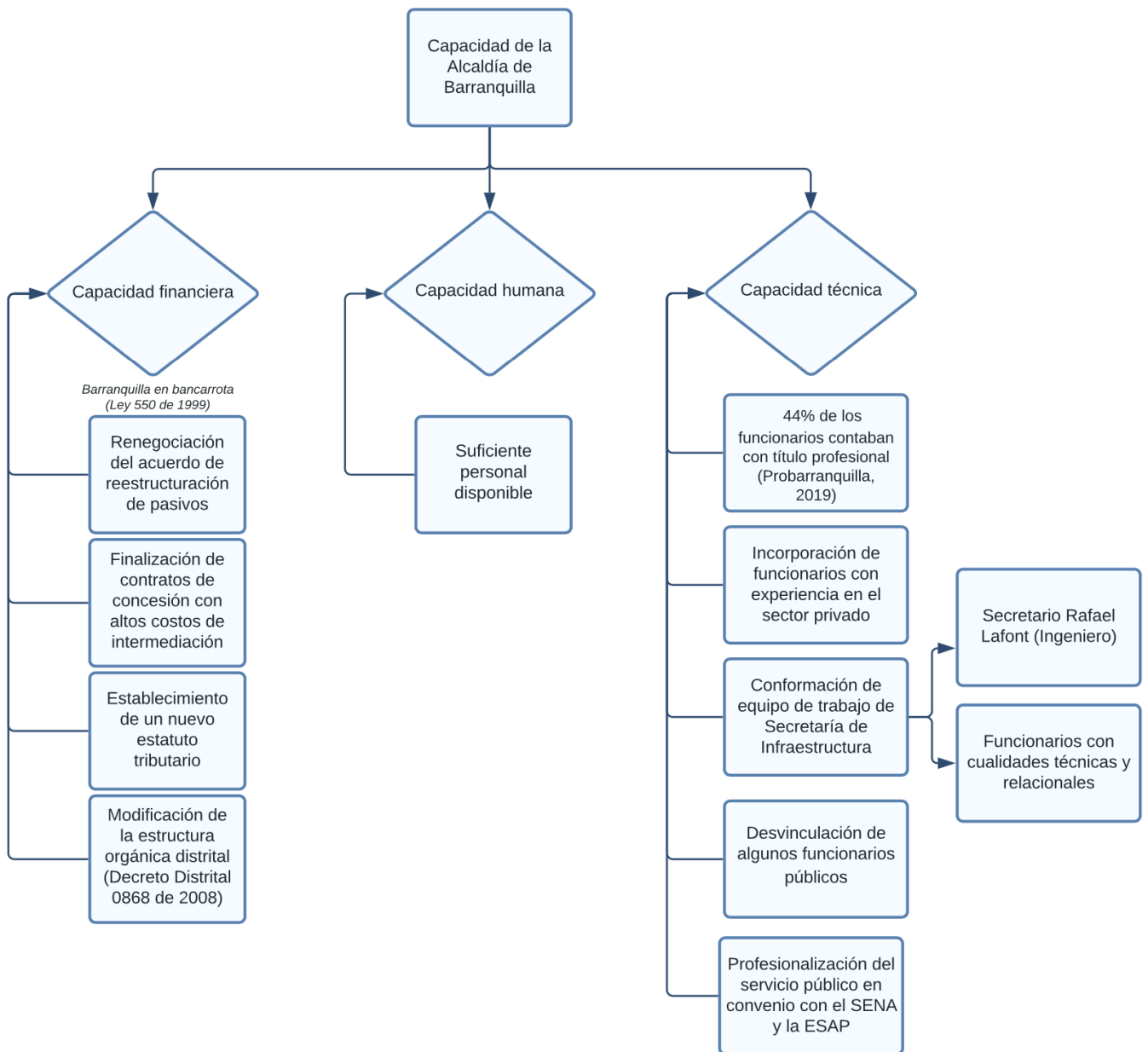
Anexos

Anexo 1. Línea de tiempo 1990-2011. Barranquilla: el camino hacia la crisis de legitimidad



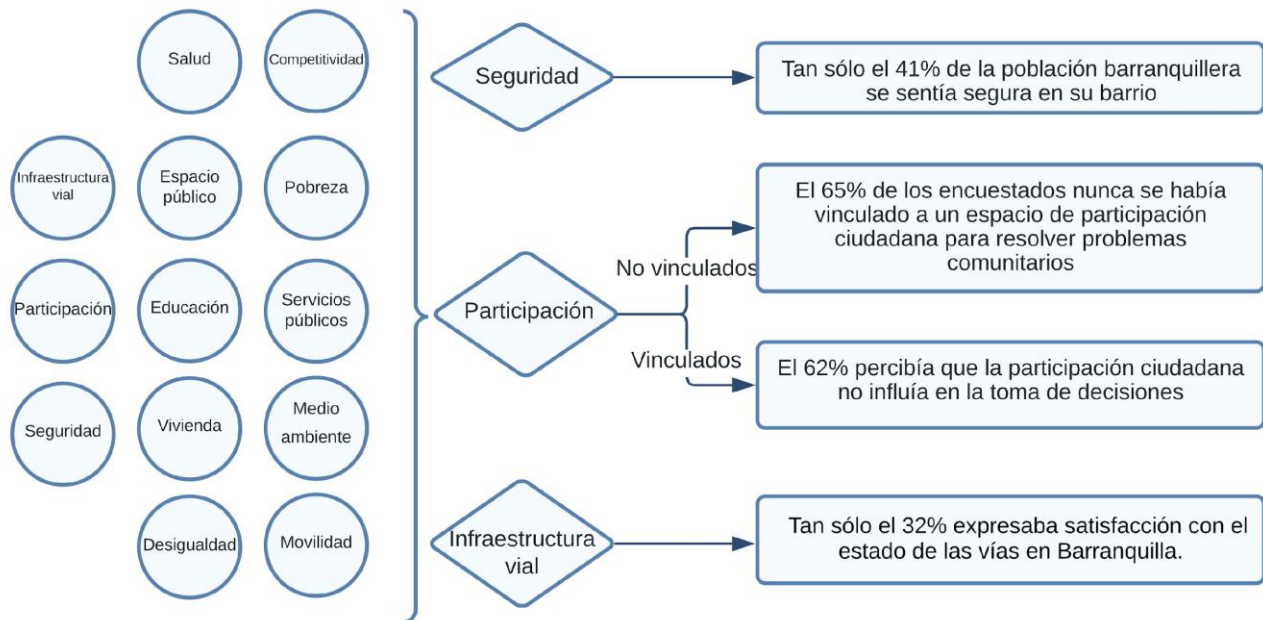
Fuente: elaboración propia

Anexo 2. Capacidad de la Alcaldía de Barranquilla en el 2008











Fuente: elaboración propia

Anexo 3. Demandas de la ciudadanía de Barranquilla en el 2008



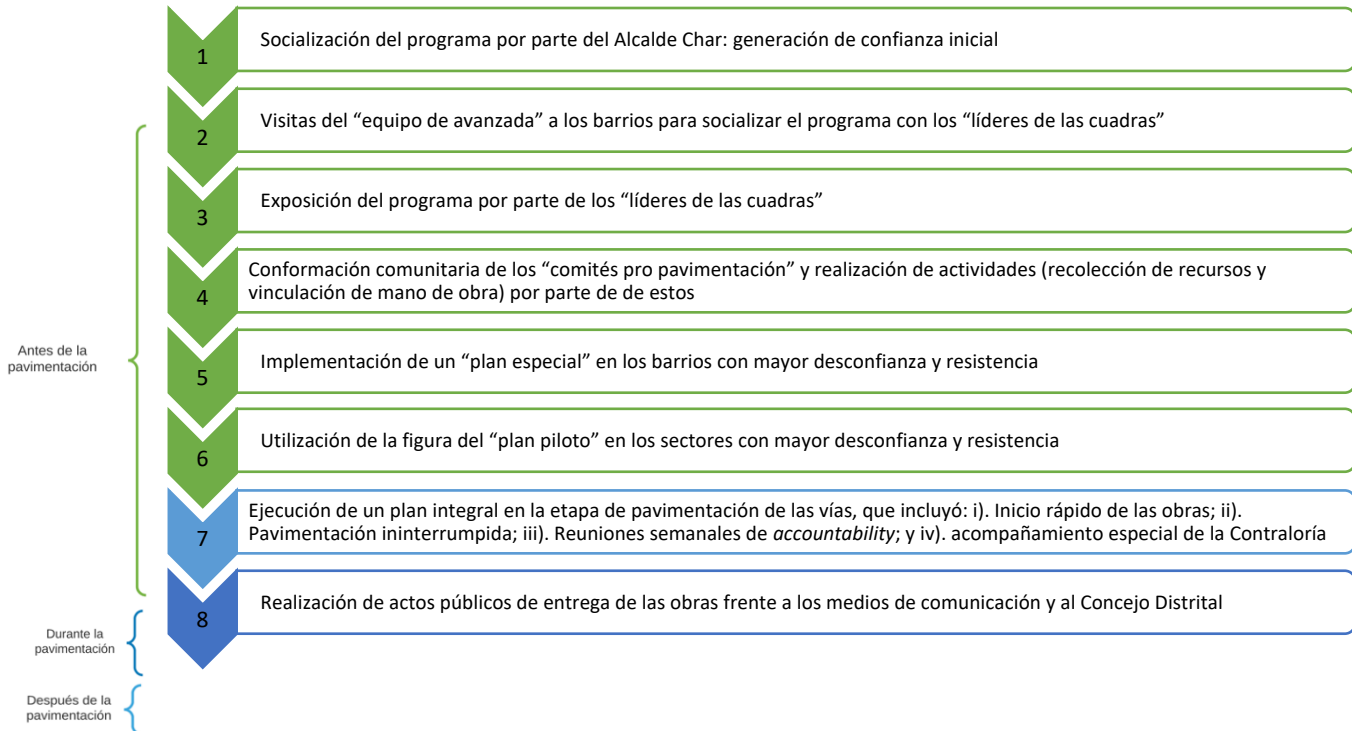
Fuente: elaboración propia a partir de Barranquilla Cómo Vamos (2008)

Anexo 4. Mapa de actores que refleja el panorama al que se enfrentó la Alcaldía de Barranquilla para generar confianza en Barrios a la Obra en el periodo 2008-2011

| Tipo de actor | Actor | Rol | Intereses |
|--|--|---|--|
| Protagonista |  <p>Alcalde de Barranquilla Alejandro Char (2008-2011)</p> | <p>Liderar Alcaldía para generar confianza en "Barrios a la Obra". Socializar personalmente su programa bandera.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Desarrollar su programa bandera (Barrios a la Obra) exitosamente Solventar las necesidades ciudadanas e impulsar el bienestar social Potenciar la eficacia, la legitimidad, y la gobernabilidad distrital Incrementar su favorabilidad política electoral |
| Aliado |  <p>Secretaría de Infraestructura de la Alcaldía de Barranquilla Secretario de Infraestructura Distrital Rafael Lafont (2008-2011)</p> | <p>Responsable de ejecución de "Barrios a la Obra"</p> | <ul style="list-style-type: none"> Generar confianza en "Barrios a la Obra" para vincular a las comunidades a éste y así, garantizar su desarrollo Implementar las distintas etapas de "Barrios a la Obra" exitosamente (antes, durante y después de la pavimentación) Administrar los recursos públicos y comunitarios con eficiencia y transparencia Mostrar un óptimo desempeño y posicionar una imagen institucional favorable |
| |  <p>Concejo Distrital de Barranquilla</p> | <p>Aprobar Plan de Desarrollo, presupuestos anuales y hacer control político</p> | <ul style="list-style-type: none"> Solucionar las necesidades ciudadanas Hacer presencia en los actos de entrega de las vías pavimentadas para incrementar su favorabilidad política electoral |
| |  <p>Medios de comunicación locales</p> | <p>Cubrir actos públicos de entrega de las vías pavimentadas</p> | <ul style="list-style-type: none"> Establecer contratos con la Alcaldía Distrital Apoyar el desarrollo de la ciudad, para que con éste, se mejorara la situación económica de distintos actores, y así, se incrementaran sus clientes (más pautas publicitarias) |
| |  <p>Contraloría Distrital de Barranquilla</p> | <p>Acompañamiento fiscal especial a "Barrios a la Obra"</p> | <ul style="list-style-type: none"> Prevenir detrimentos patrimoniales Evitar escándalos de corrupción Posicionar una imagen institucional favorable |
| Potencial oposición (actor clave por involucrar y convertir en aliado) | <p>Comunidades vulnerables</p>  <p>Ciudadanos de los barrios vulnerables</p> | <p>Receptor de resultados y aportante de recursos y mano de obra</p> | <ul style="list-style-type: none"> Tener vías pavimentadas y mejores condiciones de vida Conectarse con la Alcaldía para atraer mayor inversión social |
| |  <p>Líderes de las cuadras de los barrios vulnerables</p> | <p>Socialización del programa y articulación entre vecinos y Alcaldía Distrital</p> | <ul style="list-style-type: none"> Tener vías pavimentadas y mejores condiciones de vida Conectarse con la Alcaldía para atraer mayor inversión social Incrementar su favorabilidad política electoral |
| No participante |  <ul style="list-style-type: none"> Sector privado Academia Sector sin ánimo de lucro Gobernación del Atlántico Asamblea del Atlántico Gobierno Nacional Congreso de la República Juntas de Acción Comunal Juntas Administradoras Locales Ciudadanos residentes en barrios no vulnerables | <ul style="list-style-type: none"> No apoyaron "Barrios a la Obra" No se opusieron al programa No manifestaron interés de vincularse a la iniciativa | |

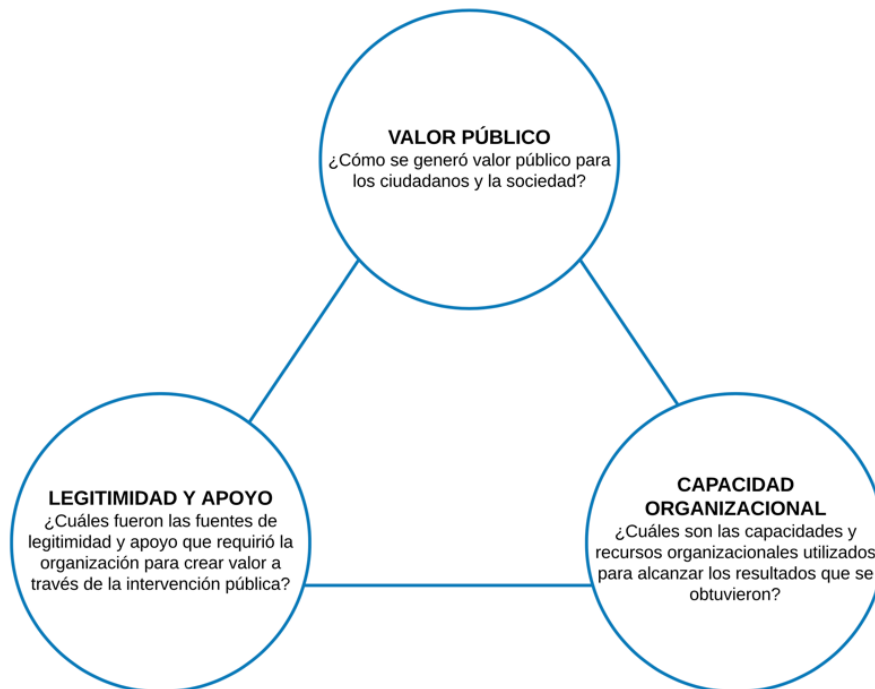
Fuente: elaboración propia

Anexo 5. Estrategias utilizadas por la Alcaldía de Barranquilla para generar confianza en Barrios a la Obra



Fuente: elaboración propia

Anexo 6. Triángulo estratégico de Moore



Fuente: Moore (2013), traducción y adaptación de Sanabria (2020)

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de docencia y consultoría busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co



@GobiernoUAndes